

idp

idn

# MESTRADO PROFISSIONAL

## EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

---

**A TRANSFORMAÇÃO DIGITAL NO PROGRAMA DE  
DESCENTRALIZAÇÃO ADMINISTRATIVA E FINANCEIRA:  
AVALIAÇÃO DO VALOR PÚBLICO GERADO À SOCIEDADE DO  
DISTRITO FEDERAL**

**KAROLINE GUIMARÃES CASTRO MACHADO**

Brasília-DF, 2023

## **KAROLINE GUIMARÃES CASTRO MACHADO**

# **A TRANSFORMAÇÃO DIGITAL NO PROGRAMA DE DESCENTRALIZAÇÃO ADMINISTRATIVA E FINANCEIRA: AVALIAÇÃO DO VALOR PÚBLICO GERADO À SOCIEDADE DO DISTRITO FEDERAL**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós Graduação em Administração Pública, do Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa, como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre.

### **Orientador**

Professora Doutora Grace Ladeira Garbaccio

Brasília-DF 2023

## **KAROLINE GUIMARÃES CASTRO MACHADO**

# **A TRANSFORMAÇÃO DIGITAL NO PROGRAMA DE DESCENTRALIZAÇÃO ADMINISTRATIVA E FINANCEIRA: AVALIAÇÃO DO VALOR PÚBLICO GERADO À SOCIEDADE DO DISTRITO FEDERAL**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós Graduação em Administração Pública, do Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa, como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre.

Aprovado em 12 / 12 / 2023

### **Banca Examinadora**

---

Profa. Dra. Grace Ladeira Garbaccio - Orientadora

---

Prof. Dr. Felipe Lopes da Cruz

---

Prof. Dr. Ailton Bispo dos Santos Junior- IFB

## Transformação Digital; Governança Digital; Valor Público; Administração Pública.

---

M149a Machado, Karoline Guimarães Castro  
A transformação digital no programa de descentralização administrativa e financeira: avaliação do valor público gerado à sociedade do Distrito Federal / Karoline Guimarães Castro Machado. – Brasília: IDP, 2024.

115 p.  
Inclui bibliografia.

Dissertação – Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa – IDP, Curso de Administração Pública, Brasília, 2024.  
Orientador: Prof(a). Dra. Grace Ladeira Garbaccio.

1. Transformação Digital. 2. Governança Digital. 3 Valor Público. I. Título.

CDD: 352.16

---

Ficha catalográfica elaborada pela Biblioteca Ministro Moreira Alves  
Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa

## AGRADECIMENTOS

Posso afirmar com muita convicção: SOU MUITO ABENÇOADA!! Sinto o tempo todo as bênçãos dos Meus Anjos de Luzes me iluminando! GRATIDÃO...

Aos meus amados filhos, Pedro e Bárbara. O meu melhor e preferido papel é ser mãe de vocês! Por trás de cada momento de estudos, havia uma mensagem muito importante que eu quero transmitir: vocês podem tudo, basta acreditar e fazer acontecer! E a mamãe estará sempre ao lado de vocês! Este mestrado é por vocês e para vocês e, claro, para as futuras gerações... Amo vocês incondicionalmente e infinitamente! Mas preciso particularizar esse agradecimento.

Filho, serei eternamente grata por tudo que você fez e faz em minha vida... Obrigada por me apoiar, me incentivar, me trazer luz em vários momentos de apuros! Seu nível de maturidade e esclarecimento científico contribuíram para que o meu entendimento diante de algumas matérias do mestrado alcançasse um grau mais elevado. Obrigada por ser esse filho tão incrível! Te amo do fundo do meu coração...

Filha, você me fez e faz ser uma mulher mais determinada, mais capacitada e mais doce... Obrigada por ter realizado meu sonho e por ser tão parceirinha! Obrigada por me incentivar, apoiar e contribuir para que este mestrado fosse alçado a um nível melhor! Obrigada por ser essa filha tão incrível! Te amo mais...

Ao meu Amor e Companheiro de vida, muito obrigada pela parceria diária, pelo apoio constante desde a primeira graduação. Por vibrar comigo em todas as minhas conquistas! Por embarcar em todos os meus sonhos! Seu amor e apoio foram e são fundamentais para que a jornada fosse mais leve e gloriosa! Adoro amar você!

À Giovanna e ao Rodrigo pelas valiosas contribuições para esta pesquisa.

Aos meus Chefes, Maurílio e Otávio, muito obrigada pelo apoio e incentivo na realização deste trabalho.

Aos meus Colegas de trabalho da SEPLAD, que de alguma forma contribuíram, e muito, conversando e agregando coisas novas no meu dia a dia. Em especial, aos Colegas da Assessoria da Secretaria Executiva de Planejamento, e à Ana Samico, à Anna Cristina, ao Carlos "Caroço", à Cibely, à Cristina, ao Daniel, à Mariana e à Rogéria.

Aos Colegas da Secretaria de Educação pela solidariedade e ajuda em atender essa pesquisadora a obter esse êxito, em especial à Mírcia, mesmo muito atarefada encontrava um tempinho para me atender.

Aos Professores do IDP, todo meu carinho pelos ensinamentos e experiências compartilhadas durante o curso. Aos Colegas do Mestrado pela amizade, companheirismo e colaboração recebida, em especial ao

Manfrini, por toda vez que precisei de ajuda, ter ido além para me auxiliar.

Aos servidores do Tribunal de Contas do Distrito Federal, pela disposição em atender a esta pesquisadora com toda solicitude.

Aos ilustres Professores da banca de qualificação Dr<sup>o</sup> Ailton Bispo, Dr<sup>o</sup> Felipe Cruz, e em especial à minha Orientadora Dr<sup>a</sup> Grace Garbaccio, por suas intervenções e contribuições.

E, por fim, a todos que de alguma forma vibraram para que eu concluísse essa pesquisa com facilidade, alegria e glória.

## RESUMO

Esta dissertação teve como objetivo apresentar os resultados obtidos com a implementação da automação do Programa de Descentralização Administrativa e Financeira - PDAF, com base nos princípios da Administração Pública, em especial, da transparência, da isonomia, da competitividade, da celeridade e da eficiência, e a geração de valor à sociedade no que tange à transformação digital, a partir da capacidade de governança pública e digital. Em vista disso, foi formulada a pergunta de pesquisa: Quais foram os efeitos e o ganho de valor público à sociedade que a transformação digital trouxe ao PDAF? Para responder a essa questão, foi realizado o estudo por meio da revisão de literatura, que trouxe, dentre outras questões, a argumentação sobre os temas tratados. E a metodologia utilizada é pautada como estudo de caso para que fosse possível coletar dados que subsidiassem a resposta do problema acima. Os resultados revelaram que a implementação da transformação digital aprimorou os níveis de equidade, controle, transparência e efetividade do Governo do Distrito Federal, gerando real valor público à sociedade do Distrito Federal.

**Palavras-chaves: Transformação Digital; Governança Digital; Valor Público; Administração Pública.**

## ABSTRACT

This dissertation aimed to present the results obtained with the implementation of the automation of Administrative and Financial Decentralization Program - PDAF (Programa de Descentralização Administrativa e Financeira), based on the principles of Public Administration, especially transparency, isonomy, competitiveness, agility, and efficiency, and the generation of value to society regarding digital transformation, stemming from the capacity for public and digital governance. Therefore, the research question was formulated: What were the effects and the gain of public value to society that digital transformation brought to PDAF? To answer this question, the study was conducted through a literature review, which addressed, among other issues, the argumentation on the topics discussed. The methodology used is based on a case study to collect data that would support the answer to the problem above. The results revealed that the implementation of digital transformation improved the levels of equity, control, transparency, and effectiveness of the Government of the Federal District, generating real public value for the society of the Federal District.

**Keywords: Digital Transformation; Digital Governance; Public Value; Public Administration.**

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

<b>BRB</b>	Banco de Brasília
<b>CNAE</b>	Classificação Nacional das Atividades Econômicas
<b>CGTD</b>	Comitê Gestor da Transformação Digital
<b>CRFB</b>	Constituição da República Federativa do Brasil
<b>DF</b>	Distrito Federal
<b>EGD</b>	Estratégia de Governança Digital
<b>EGDI</b>	Índice de Desenvolvimento de Governo Eletrônico
<b>GDF</b>	Governo do Distrito Federal
<b>GPDESC</b>	Gerência de Prestação de Recursos Descentralizados
<b>IBGC</b>	Instituto Brasileiro de Governança Corporativa
<b>IBGE</b>	Objetivo de Desenvolvimento do MILÊNIO
<b>NOVACAP</b>	Companhia Urbanizadora da Nova Capital do Brasil
<b>OCDE</b>	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
<b>ONU</b>	Organização das Nações Unidas
<b>PAA</b>	Plano de Aplicação Anual
<b>PDAF</b>	Programa de Descentralização Administrativa e Financeira
<b>PDRF</b>	Programa de Descentralização de Recursos Financeiros
<b>SCG</b>	Subsecretaria de Compras Governamentais
<b>SEBRAE/DF</b>	Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas do Distrito Federal
<b>SEEC</b>	Secretaria de Estado de Economia do Distrito Federal
<b>SEEDF</b>	Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal
<b>SEI</b>	Sistema Eletrônico de Informações
<b>SEPLAD</b>	Secretaria de Estado de Planejamento, Orçamento e Administração
<b>SEPLAG</b>	Secretaria de Estado de Planejamento, Orçamento e Gestão do Distrito Federal
<b>SLTI</b>	Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação
<b>STF</b>	Supremo Tribunal Federal



<b>SUAPE</b>	Subsecretaria de Acompanhamento de Projetos Especiais
<b>SUTIC</b>	Subsecretaria de Tecnologia da Informação e Comunicação
<b>TCDF</b>	Tribunal de Contas do Distrito Federal
<b>TCU</b>	Tribunal de Contas da União
<b>TIC</b>	Tecnologia da Informação e Comunicação
<b>UEX</b>	Unidade Executora
<b>UEXL</b>	Unidade Executora Local
<b>UEXR</b>	Unidade Executora Regional



## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

<b>Figura 1</b> Cadeia de Governança	<b>27</b>
<b>Figura 2</b> Relação entre os princípios da Governança digital, os eixos estratégicos e os benefícios para a sociedade	<b>30</b>
<b>Figura 3</b> Dimensões da transformação digital	<b>32</b>
<b>Figura 4</b> Fontes de evidência	<b>41</b>
<b>Figura 5</b> Experiencia dos servidores	<b>44</b>
<b>Figura 6</b> Distribuição das funções administrativas	<b>44</b>
<b>Figura 7</b> Métodos anteriores de orçamento	<b>45</b>
<b>Figura 8</b> Métodos anteriores de orçamento	<b>45</b>
<b>Figura 9</b> Avaliação da regularidade da empresa	<b>46</b>
<b>Figura 10</b> Percepção da responsabilidade da pesquisa de preços e o tempo para conseguir os orçamentos	<b>46</b>
<b>Figura 11</b> Percepção sobre o banco de preços	<b>46</b>
<b>Figura 12</b> Avaliação sobre o controle da Administração Pública	<b>47</b>
<b>Figura 13</b> Avaliação sobre o tempo de verificar a regularidade da empresa	<b>47</b>
<b>Figura 14</b> Percepção da plataforma de prestação de contas	<b>47</b>

<b>Figura 15</b>	Eficiência percebida do uso da plataforma	<b>48</b>
<b>Figura 16</b>	Facilidade e intuitividade percebida no uso da plataforma	<b>48</b>
<b>Figura 17</b>	Percepção no uso da plataforma na prestação de contas em comparação com o método anterior	<b>49</b>
<b>Figura 18</b>	Percepção sobre os benefícios do PDAF WEB	<b>49</b>
<b>Figura 19</b>	Quantitativo de processos de prestação de contas pendentes de análise	<b>73</b>
<b>Figura 20</b>	Fluxo do processo da execução do recurso do PDAF antes da automação	<b>88</b>
<b>Figura 21</b>	Fluxo do processo da execução do recurso do PDAF após a automação	<b>88</b>

# SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO</b> .....	<b>16</b>
1.1	Apresentação do problema de pesquisa.....	<b>18</b>
1.2	Objetivos geral e específicos da pesquisa.....	<b>20</b>
1.3	Justificativa.....	<b>21</b>
<b>2</b>	<b>REFERENCIAL TEÓRICO</b> .....	<b>24</b>
2.1	Governança Pública e Digital.....	<b>24</b>
2.2	Transformação Digital.....	<b>31</b>
<b>3</b>	<b>METODOLOGIA</b> .....	<b>39</b>
3.1	Estudo de Caso. ....	<b>39</b>
3.2	Coleta de Dados.....	<b>41</b>
3.2.1	Registros documentais.....	<b>41</b>
3.2.2	Aplicação de questionário com servidores.....	<b>42</b>
3.2.3	Realização de entrevista com gestores.....	<b>42</b>
3.3	Análise dos Dados Coletados.....	<b>43</b>
3.3.1	Análise Documental.....	<b>44</b>
3.3.2	Do questionário aplicado com servidores.....	<b>44</b>
3.3.3	Das entrevistas com gestores de alto nível.....	<b>50</b>
<b>4</b>	<b>O GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL</b> .....	<b>54</b>
4.1	Histórico.....	<b>54</b>
4.2	Competências.....	<b>56</b>
<b>5</b>	<b>TRANSFORMAÇÃO DIGITAL NO PROGRAMA DE DESCENTRALIZAÇÃO ADMINISTRATIVA E FINANCEIRA – PDAF</b> .....	<b>60</b>
5.1	O Programa de Descentralização Administrativa e Financeira - PDAF.....	<b>60</b>
5.2	A Problemática do PDAF Antes da Transformação Digital.....	<b>68</b>

5.3	A TRANSFORMAÇÃO DIGITAL IMPLEMENTADA NO PDAF.....	<b>75</b>
5.3.1	Inovação no PDAF.....	<b>75</b>
5.3.2	Cartão PDAF.....	<b>76</b>
5.3.3	Credenciamento dos Fornecedores.....	<b>77</b>
5.3.4	Banco de Preços.....	<b>80</b>
5.3.5	A Prestação de Contas.....	<b>82</b>

## **6 AVALIAÇÃO DO VALOR PÚBLICO GERADO À SOCIEDADE DO DISTRITO FEDERAL..... 86**

## **7 CONSIDERAÇÕES FINAIS..... 92**

REFERÊNCIAS..... **95**

APÊNDICES ..... **104**



## 1

**INTRODUÇÃO**

Ao pensar em um mundo cada vez mais digitalizado, em que a vida humana está sendo influenciada intensamente nos seus interesses políticos, culturais e econômicos pela velocidade das informações e progresso tecnológico, a exigência de um governo mais ágil e que tenha processos digitais bem delineados é mister para responder à nova era e, principalmente, ao cidadão.

A transformação digital no setor público é uma realidade, contudo, se comparado ao setor privado, no qual a disruptura do comportamento organizacional anda a passos largos, está muito atrasada. Nesse contexto, o uso de dados é progressivamente mais utilizado e valorizado em diversas áreas. Na gestão pública não pode ser diferente.

Com o advento da Pandemia do Covid 19 o processo de transformação digital, que já havia começado, foi intensificado e os níveis de maturidade dos serviços públicos se elevaram para que o Brasil sobrevivesse naquele momento tão difícil. Ali percebeu-se que o uso das tecnologias na implementação de uma política pública serve para melhorar a agilidade dos processos e, com isso, dar a resposta rápida às demandas necessárias para que nenhum cidadão fique descoberto.

Esse avanço tecnológico aconteceu em razão de um engajamento dos envolvidos na transformação digital no setor público proporcionando uma entrega mais rápida na prestação dos serviços ao cidadão e uma maior transparência dos gastos públicos. Tal envolvimento se deve ao fato de haver uma governança digital, na qual há um modelo de gestão com processos claros e definidos embasados na tecnologia e na inovação.

Não há dúvidas de que a inovação e a tecnologia dos serviços públicos trazem uma melhora substancial na execução das políticas públicas. Assim, o governo necessita de gestores que tenham a cultura digital em mente para que a cultura organizacional se transforme do analógico para o digital e, por conseguinte, ocorra uma entrega de



serviços mais ágil, segura e efetiva, sempre com foco nas necessidades dos usuários desses processos.

Dessa maneira, é fato que uma Administração Pública mais digital eleva os níveis de excelência, com processos mais eficazes, visando o atendimento das necessidades e anseios da sociedade (Oliveira, 2017).

Dentro desse contexto, importante destacar que em 2016 a Secretaria de Estado de Planejamento, Orçamento e Gestão do Distrito Federal (SEPLAG), atual Secretaria de Estado de Planejamento, Orçamento e Administração (SEPLAD), deu início à implementação do Sistema Eletrônico de Informações (SEI) e é a responsável pela gestão central desse sistema.

Essa mudança na maneira de trabalho, antes da pandemia de 2020, fez com que os trabalhos pudessem ser realizados remotamente nos lares dos servidores e, com isso, o serviço público do Distrito Federal não precisou ser paralisado, muito em função da implementação do SEI em todos os órgãos do Distrito Federal antes do COVID 19.

A SEPLAD figura como peça primordial na seara de políticas públicas direcionadas à transformação digital, uma vez que é a responsável “em prover soluções de tecnologia da informação, automação de processos, comunicação eletrônica, armazenamento de dados e telecomunicações para atender órgãos e entidades da Administração Pública do Distrito Federal e a Secretaria<sup>1</sup>.”

As atribuições institucionais inerentes à SEPLAD a tornam uma líder digital na formulação e coordenação da implementação de serviços digitalizados nos órgãos da administração distrital. A partir dessa afirmação, buscar-se-á demonstrar como a SEPLAD se insere na produção de políticas públicas de governança digital no Governo do Distrito Federal e como a participação da SEPLAD afeta o desempenho da implementação dessas políticas públicas.

Diante desse contexto de governança e de transformação digital na Administração Pública do Distrito Federal, será exposto o ganho

---

<sup>1</sup> Art. 82, I, do Regimento Interno da SEPLAD, Portaria n° 140, de 17 de maio de 2021. Disponível em

[https://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/5403e5f428fa4c24b89f40c21fb485d3/Portaria\\_140\\_17\\_05\\_2021.html](https://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/5403e5f428fa4c24b89f40c21fb485d3/Portaria_140_17_05_2021.html). Acesso em 08 ago de 2023.

com a automação dos serviços que envolvem o Programa de Descentralização Administrativa e Financeira - PDAF.

## 1.1 Apresentação Do Problema De Pesquisa.

Para que se tenha uma transformação digital no setor público é necessário o envolvimento de vários atores, tanto da seara pública, quanto da área privada, e até mesmo da sociedade, com o fim de promover segurança, eficácia e agilidade nos serviços públicos.

Nesse sentido, desde 2021 o Governo do Distrito Federal (GDF) vem adotando práticas de governança pública e digital na melhoria do fluxo da utilização dos recursos do Programa de Descentralização Administrativa e Financeira, tendo em vista os inúmeros processos de prestação de contas atrasados, bem como falhas e fraudes na execução do PDAF. A gestão do Programa é de responsabilidade da Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal (SEEDF), que tem como esteio a concretização da gestão democrática escolar para que o aluno receba uma educação mais qualificada.

Com o objetivo de atingir essa meta, houve a formulação da implantação de um Sistema Informatizado de Gerenciamento Operacional dos Recursos do PDAF, com o qual contou com a colaboração ativa da então Secretaria de Estado de Economia, hoje Secretaria de Estado de Planejamento, Orçamento e Administração (SEPLAD), Secretaria de Estado de Fazenda (SEFAZ), do Banco de Brasília (BRB) e do Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas do Distrito Federal (SEBRAE/DF).

A Secretaria de Estado de Planejamento, Orçamento e Administração (SEPLAD) teve um relevante papel na transformação digital do PDAF, por ser um órgão de direção superior, que tem atuação e competência para gestão e monitoramento de programas e projetos estratégicos de Governo<sup>2</sup>, bem como órgão central de Tecnologia da Informação e Comunicação (TIC) e compras públicas.

A Lei nº 6.023, de 18 de dezembro de 2017, instituiu o Programa de Descentralização Administrativa e Financeira - PDAF e dispôs sobre

---

<sup>2</sup> Art. 23, inciso IV, do Decreto nº 39.610, de 1º de janeiro de 2019. Disponível em: [https://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/d7b71f8fb3864fc0aec117bb1e0ea2ca/Decreto\\_3\\_9610\\_01\\_01\\_2019.html](https://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/d7b71f8fb3864fc0aec117bb1e0ea2ca/Decreto_3_9610_01_01_2019.html). Acesso em 02 set. 2023.

sua aplicação e execução nas unidades escolares e nas regionais de ensino da rede pública de ensino do Distrito Federal. O Decreto nº 42.403, de 18 de agosto de 2021, regulamentou a mencionada lei, bem como criou o Cartão PDAF e dispôs sobre sua aplicação e execução nas Unidades Escolares e nas Coordenações Regionais de Ensino da rede pública de ensino do Distrito Federal.

Dessa forma, os recursos do PDAF destinam-se às despesas das Escolas e das Coordenações Regionais de Ensino, operacionalizado por uma Unidade Executora (UEX), entidade da sociedade civil com personalidade jurídica de direito privado, sem fins lucrativos. A forma como a UEX efetivava o Programa dificultava um controle preciso, já que o ato de contratar bens e serviços, consistia em realizar pesquisa de preços, com apenas o mínimo três orçamentos diferentes exigido pela legislação, selecionar o fornecedor com o menor preço, verificar a regularidade da empresa selecionada, fazer o pagamento com um cheque e prestar contas do que foi gasto com o recurso recebido anteriormente<sup>3</sup>.

Percebeu-se que esse modo de executar tais recursos era extremamente falho, podendo favorecer a fraudes e a ineficiência do gasto público<sup>4</sup>. Por essa razão, a política pública adotada foi a de aprimorar os serviços e os processos de contratação, potencializando a transformação digital, por meio de uma interoperabilidade entre a SEPLAD, a SEFAZ, o BRB e a SEEDF.

Dentro desse contexto, foi instituído o Cartão PDAF como forma de movimentar os recursos do PDAF cedidos aos agentes executores, em benefício das unidades escolares e das regionais de ensino da Rede Pública de Ensino do Distrito Federal, preconizando a eficiência, a transparência, a isonomia, a competitividade dos fornecedores e a celeridade na prestação de contas<sup>5</sup>.

---

<sup>3</sup> Apresentação do PDAF. Disponível em: <https://www.educacao.df.gov.br/pdaf-apresentacao/>. Acesso 15 ago de 2023.

<sup>4</sup> Representação nº 40/07. Programa de Descentralização Administrativa e Financeira para as instituições de ensino do DF. Disponível em <https://etcdf.tc.df.gov.br/?a=consultaETCDF&f=formPrincipal&edoc=E3E45AC5>. Acesso 15 ago 2023.

<sup>5</sup> Apresentação do PDAF. Disponível em: <https://www.educacao.df.gov.br/pdaf-apresentacao/>. Acesso 15 ago de 2023.

Esta política está alinhada às determinações contidas no Decreto nº 40.253, de 11 de novembro de 2019<sup>6</sup>, o qual determina a criação da Política de Governança Digital no âmbito dos órgãos e das entidades da Administração Pública distrital direta, autárquica e fundacional. Tal normativo é importante, pois conceitua o termo governança digital<sup>7</sup> e traz um norte a ser seguido em uma transformação digital no âmbito do Governo do Distrito Federal.

Em vista disso, levando em consideração que a SEPLAD detém a capacidade de governar em rede de forma colaborativa e ativa, o presente estudo propõe avaliar o valor público gerado à sociedade do Distrito Federal, por meio da governança pública e digital, em virtude da transformação digital implementada no Programa de Descentralização Administrativa e Financeira – PDAF.

Dessa maneira, chega-se à seguinte pergunta de pesquisa: quais foram os efeitos e o ganho de valor público à sociedade que a transformação digital trouxe ao PDAF?

Assim, a hipótese relacionada a este estudo é a seguinte: A transformação digital operacionalizada no Programa de Descentralização Administrativa e Financeira - PDAF, aprimorou os níveis de equidade, controle, transparência e efetividade do Governo do Distrito Federal.

## 1.2 Objetivos geral e específicos da pesquisa

O objetivo do presente estudo é apresentar os resultados obtidos com a implementação da automação do Programa de Descentralização Administrativa e Financeira - PDAF, com base nos princípios da Administração Pública, em especial, da transparência, da isonomia, da competitividade, da celeridade e da eficiência, e a geração de valor à sociedade no que tange à transformação digital, a partir da capacidade de governança pública e digital.

---

<sup>6</sup> Decreto nº 40.253, de 11 de novembro de 2019. Disponível em: [https://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/d0d9fa41f78c4c91bca2e04d96271ec0/Decreto\\_40253\\_11\\_11\\_2019.html](https://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/d0d9fa41f78c4c91bca2e04d96271ec0/Decreto_40253_11_11_2019.html). Acesso 16 ago 2023.

<sup>7</sup> governança digital - a utilização pelo setor público de recursos de tecnologia da informação e comunicação com o objetivo de melhorar a disponibilização de informação e a prestação de serviços públicos, incentivar a participação da sociedade no processo de tomada de decisão e aprimorar os níveis de responsabilidade, transparência e efetividade do governo;

Para que isso aconteça, faz-se necessária a exposição dos objetivos específicos, quais sejam:

1. Identificar e detalhar as práticas de governança pública e digital adotadas na transformação digital do Programa de Descentralização Administrativa e Financeira - PDAF;
2. Mapear o processo do Programa de Descentralização Administrativa e Financeira - PDAF, antes da transformação digital e após a automação; e
3. Demonstrar os resultados alcançados com a automação dos microprocessos do Programa de Descentralização Administrativa e Financeira – PDAF.

### **1.3 Justificativa**

O momento atual, em que o uso das tecnologias é mais valorizado e utilizado, exige que os serviços públicos sejam de qualidade e eficientes, os quais devem necessariamente impactar favoravelmente a vida das pessoas. Essa é a toada da transformação digital no serviço público, em que há a necessidade de “redesenhar as estruturas das organizações governamentais, no que diz respeito a processos e procedimentos, para intensificar a utilização das TIC e aprimorar a relação com os demais atores sociais” (Brognoli e Ferenhofi, 2020, p. 6).

As inovações tecnológicas no serviço público têm causado uma ruptura do modo de operacionalizar as políticas públicas, uma vez que as práticas adotadas possibilitam maior integração entre várias áreas, eleva a transparência pública, a efetividade e proporciona a melhora da qualidade nos serviços públicos.

Nesse sentido, a inovação traz a ideia de descontinuidade com o passado (Cavalcanti e Cunha, 2017), pois temos uma sociedade mais exigente com a transparência das informações, com melhores prestações de serviços e com a uma gestão pública operacionalizada em conter os desperdícios da coisa pública (Oliveira, 2017).

A inovação em uma política pública suscita a ideia de governança, pois se refere a capacidade institucional junto aos atores envolvidos e a forma de como essa política é formulada, implementada

e avaliada, garantindo transparência, *accountability*, responsabilidade e controle social.

Assim, a governança contribui para a política de transformação digital, viabilizando por meio de seus macroprocessos a execução de cada microprocesso. Diante desse cenário, torna-se relevante demonstrar como se desenvolveu o processo de governança pública, para que a transformação digital do PDAF acontecesse, bem como o resultado alcançado com a automação dos processos de contratação para uso dos recursos públicos disponíveis às unidades escolares e às regionais de ensino da Rede Pública de Ensino do Distrito Federal.



## 2

**REFERENCIAL TEORICO**

A estrutura teórica deste estudo fundamenta-se em torno de dois principais eixos, a saber: a governança, em especial, a governança pública e a governança digital e o recente fenômeno da transformação digital no setor público.

**2.1 Governança Pública e Digital**

Antes de abordarmos o que significa e os benefícios da governança pública na transformação digital no setor público, é relevante trazer o conceito de governança. Duarte, Cardozo e Vicente (2012) explicam que dentre as razões que provocaram o advento da governança nas organizações, destacam-se os escândalos financeiros de grandes empresas, o crescimento econômico, o avanço de agentes comprometidos com aporte financeiro às empresas, a demanda por mais clareza, transparência e credibilidade.

Em decorrência dos grandes escândalos corporativos acontecidos na virada do século XX, os Estados Unidos da América se viram forçados a editar um normativo que estabelecesse instrumentos de confiança e responsabilidade junto aos acionistas. Assim, foi editada a Lei *Sarbanes-Oxley*<sup>8</sup>, que instituiu as boas práticas de governança a serem aplicadas a partir de quatro princípios. Duarte, Cardozo e Vicente (2012, p.117) discorrem que “Governança trata de toda a evidenciação que vem para atender seus princípios básicos, quais sejam: equidade (*Fairness*), prestação de contas (*Accountability*), transparência (*Disclosure*), ética (*Ethics*) e o cumprimento das leis (*Compliance*)”.

A governança despontou, então, na seara privada, no mundo corporativo, de uma necessidade do mercado, que passou a discutir o termo governança, no sentido de aprimorar a gestão. Conforme define Langrafe (2018), governança corporativa trata de instrumentos de monitoramento da gestão e do desempenho das organizações, as

---

<sup>8</sup> Estados Unidos da América. *Sarbanes-Oxley Act*. Disponível em: <https://www.govinfo.gov/content/pkg/PLAW-107publ204/pdf/PLAW-107publ204.pdf>. Acesso em 24 ago. 2023.

quais garantem a convergência entre os interesses dos gestores e dos acionistas proprietários.

Para o Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC), governança corporativa trata do relacionamento entre acionistas, “conselho de administração, diretoria, órgãos de fiscalização e controle e demais partes interessadas”, adotando um sistema em que as empresas e outras organizações são lideradas, monitoradas e estimuladas às boas práticas de governança corporativa. Tais condutas convertem princípios básicos em diretrizes claras, com o fim de garantir e fortalecer o valor econômico à longo prazo da empresa<sup>9</sup>.

Nessa toada, Rosa (2017, p. 183) define que a governança compreende essencialmente “os mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para elevar, dirigir e monitorar a ação da gestão, para alcançar determinados objetivos”<sup>10</sup>. E afirma que a governança é capaz de ser observada por diversas perspectivas e a corporativa a mais ampla e relevante.

Diante dessas múltiplas concepções, é salutar para o presente trabalho trazer a distinção que o autor faz, na citação a seguir, entre governança corporativa e governança pública:

Ela (corporativa) visa proporcionar maior transparência na relação de agência, minimizar assimetrias de informação entre principal e agente por meio de mecanismos de controle que direcionam, monitoram e avaliam as decisões tomadas pelo administrador e o responsabilizam por elas. Dada a necessidade do proprietário em ter o controle de sua organização quando já não mais o possui, surgem práticas de governança no meio corporativo concomitantemente à delegação da administração das empresas a terceiros não proprietários. Analogamente, no setor público, a sociedade é o principal que delega ao gestor, o agente, poderes e responsabilidades para administrar a coisa pública. Da mesma forma, essa relação sofre idênticos riscos relacionados à incompatibilidade ou conflito de interesses entre as partes, administrador público e sociedade. (Rosa, 2017, p. 184 e 185, tradução nossa)

---

<sup>9</sup> INSTITUTO BRASILEIRO DE GOVERNANÇA CORPORATIVA. **O que é governança corporativa**. Disponível em: <https://www.ibgc.org.br/quemsomos>. Acesso em: 20 ago 2023.

<sup>10</sup> Essa definição também foi encontrada na publicação feita pelo Tribunal de Contas da União. Brasil. Tribunal de Contas da União. **Dez passos para a boa governança**. Edição 2 – Brasília: TCU, Secretaria de Controle Externo da Administração do Estado, 2021. 44 p.

Segundo Guedes e da Silva Junior (2021, p. 371), o Banco Mundial junto com a Organização das Nações Unidas (ONU) e a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), contribuíram com ajustes importantes no que tange aos princípios e recomendações a entidades do setor público na definição dos princípios de "boa governança".

Paralelamente, o Tribunal de Contas da União (TCU) estabeleceu 7 (sete) princípios inerentes à governança pública organizacional, que se assemelham com as recomendações desses institutos internacionais à Administração Pública, com o fim de ter uma boa governança, quais sejam: "1. Capacidade de resposta; 2. Integridade; 3. Transparência; 4. Equidade e participação; 5. *Accountability*; 6. Confiabilidade; 7. Melhoria regulatória." <sup>11</sup>

Pires e Gomide (2017) ao tratar de governança e capacidades estatais concluem que a capacidade estatal tem muito da concepção de governança, tendo em vista que para se ter um governo efetivo é preciso uma interação entre as organizações públicas e privadas e a sociedade civil, tornando a burocracia estatal qualificada e corporativamente harmoniosa. Assim, a governança pública está associada às questões de natureza coletiva, política, econômica e social.

Nessa perspectiva, Lopes, Luciano e Macadar (2018) afirmam que pela concepção trazida pela ONU a implementação de um governo digital é fundamentada quando ele aprimora a capacidade de governo ampliar a oferta de valor público para a sociedade. A governança digital toca nesse ponto, pois auxilia o processo de transformação digital nos órgãos e entidades públicas, visando um impacto direto na formulação e na melhoria dos serviços públicos.

Diante disso, Martins e Marini (2014, p. 44), ao examinar os conceitos de governança, demonstram que governança pública é agregar "valor público a partir de determinadas capacidades e qualidades institucionais; da colaboração entre agentes públicos e privados na coprodução de serviços, políticas e bens públicos e da melhoria do desempenho". Assim, a importância de desenvolver a

---

<sup>11</sup> Brasil. Tribunal de Contas da União. **Dez passos para a boa governança** / Tribunal de Contas da União. Edição 2 – Brasília: TCU, Secretaria de Controle Externo da Administração do Estado, 2021. 44 p. (p. 16).

governança pública é por entregas de melhores bens e serviços à sociedade, que envolve exatamente a formação de valor público.

Ainda segundo os mesmos autores, existem 4 características de um governo que quando se tem governança pública voltada para resultados, com o intuito de gerar valor público. Elas estão demonstradas na figura 1:

**Figura 1 -** Cadeia de Governança



**Fonte:** (MARTINS E MARINI 2014, p. 44)

Por outro lado, na governança pública, diferentemente da corporativa, os “acionistas proprietários” são a sociedade. Por isso, o gestor público deve buscar aplicar os princípios de boa governança acima referenciado. Nessa toada, o governo federal editou o Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017<sup>12</sup>, por meio do qual delineou conceitos e normas importantes para fins de condução de uma política de governança federal.

Embora tal normativo seja aplicado no âmbito da União, é salutar que todos os entes da federação adotem normativos, que orientem a execução de uma política de governança. O Guia da Política de Governança Pública, do Governo Federal (2018, p.33), ao pontuar sobre a importância de ter uma política de governança em todo o setor público do Brasil, traz a seguinte afirmação:

<sup>12</sup> Brasil. Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/decreto/d9203.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/d9203.htm). Acesso em ago 2023.

Isso permitirá a criação de redes de boas práticas de governança, que contemplem objetivos e diretrizes comuns, facilitando a integração e a coordenação de serviços públicos e promovendo o desenvolvimento regional.

No âmbito do Distrito Federal, o Decreto nº 39.736, de 28 de março de 2019<sup>13</sup> trouxe as diretrizes a serem adotadas pela Administração Direta, Autárquica e Fundacional, que tem a função de fornecer diretrizes e normas quanto à implementação de uma política de governança pública. Esses mecanismos legais são importantes para aperfeiçoar a coordenação entre setores e níveis de governo.

No tocante à transformação digital, pode-se dizer que os mecanismos da governança pública auxiliam no processo de implementação da digitalização dos serviços públicos, e conseqüentemente há uma melhoria nos bens e serviços ofertados à sociedade, o que resulta na geração de valor público. Palotti, Filgueiras e Nascimento (2020, p. 80) ensinam que “a melhoria dos serviços públicos por meio das ferramentas digitais ocorre pelo processo de digitalização e mudança nos padrões de governança”.

Como dito anteriormente, as novas tecnologias afetam profundamente a sociedade e modificam as estruturas da Administração Pública. A disruptura que tanto se fala na transformação digital também é sentida na governança, que passa a ser uma governança digital. O uso constante dos recursos de tecnologia da informação e comunicação pelo setor público tem a capacidade de democratizar o acesso à informação, com o fim de ampliar a discussão e a participação dos cidadãos na formulação das políticas públicas.

Outro ponto relevante é a utilização de dados públicos na gestão pública. A Administração Pública precisa cada vez mais apresentar serviços de qualidade, políticas públicas adequadas que realmente impactam positivamente a vida das pessoas. Nesse sentido, interessante trazer o conceito de Governança de Dados: “um conjunto de princípios, políticas, padrões, métricas e responsabilidades que permitem o alinhamento da estratégia, processos, pessoas, uso de tecnologia e dados”<sup>14</sup>. A gestão pública ao adotar a governança de dados mostra que está organizada com esteio nos princípios da

---

<sup>13</sup> Decreto nº 39.736, de 28 de março de 2019. Disponível em: [https://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/5961832d2d6948a38fd8168088a7ed5b/Decreto\\_39736\\_28\\_03\\_2019.html](https://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/5961832d2d6948a38fd8168088a7ed5b/Decreto_39736_28_03_2019.html). Acesso em ago 2023.

<sup>14</sup> Governança e Gestão de Dados. Disponível em: [Governança e Gestão de Dados — Governo Digital \(www.gov.br\)](http://www.gov.br). Acesso em: 25 ago 2023.

administração pública, mas também nos princípios e nas diretrizes condizentes à boa governança.

Assim, Palotti, Filgueiras e Nascimento (2020, p. 80) argumentam que:

A governança digital pode promover a reintegração de serviços em plataformas e reengenharia de processos. Ela pode criar governos mais ágeis, que respondem com rapidez e flexibilidade às mudanças no ambiente social, promovendo uma concepção mais holística dos serviços públicos. Por fim, a digitalização promove mudanças na entrega de serviços públicos com base nas necessidades do usuário, para gerar ganhos de produtividade.

A governança digital é fundamental para a transformação digital no setor público, pois necessita de uma política adequada, que vise um impacto direto na formulação e na melhoria dos serviços públicos. Nesse ponto, a elaboração de uma governança digital abrange um conjunto de atores dispostos a auxiliar na “abertura e no acesso aos dados, às informações e aos conteúdos produzidos e/ou indivíduos que interagem com os governos” (De Souza Santos, 2021, 338).

A publicação de uma Estratégia de Governo Digital (EGD), serve de instrumento de planejamento e estratégia aos órgãos da administração pública federal, de como agir nas iniciativas de transformação digital. Este importante documento “define desafios, oportunidades, objetivos, iniciativas, indicadores e metas para implementar a Política de Governança Digital e a transformação digital de governo, prevista no eixo de transformação digital na E-Digital” (BRASIL, 2018). A figura 2 mostra como o governo federal formatou as “relações entre os princípios da governança digital, os eixos estratégicos e os benefícios para a sociedade brasileira”, com a primeira versão da Estratégia de Governo Digital (BRASIL, 2016).

**Figura 2** - Relação entre os princípios da Governança digital, os eixos estratégicos e os benefícios para a sociedade



Fonte: (BRASIL, 2016, p. 16)

No Distrito Federal, observa-se a edição do Decreto nº 40.253, de 11 de novembro de 2019, o qual determina a criação da Política de Governança Digital no âmbito dos órgãos e das entidades da administração pública distrital direta, autárquica e fundacional. Esse diploma legal estabelece, no art. 5º o seguinte:

Art. 5º A Secretaria de Estado de Economia - SEEC editará a Estratégia de Governança Digital do Distrito Federal - EGD/DF da administração pública distrital, documento que definirá os objetivos estratégicos, as metas, os indicadores e as iniciativas da Política de Governança Digital e norteará programas, projetos, serviços, sistemas e atividades a ela relacionados.

Além disso, este Decreto cria, no âmbito da Secretaria de Estado de Economia do Distrito Federal (SEEC) o Comitê Gestor da Transformação Digital (CGTD), órgão de cúpula da Governança Digital, responsável pela aprovação, avaliação e revisão da Estratégia de Governança Digital do Distrito Federal, pela aprovação dos Planos de Transformação Digital de cada órgão ou entidade, bem como pela

definição das demais diretrizes relacionadas ao tema Governança Digital.

Outro normativo relevante para construção da ideia de valor público a nível distrital é o Decreto nº 39.736, de 28 de março de 2019, o qual dispõe sobre a Política de Governança Pública e Compliance no âmbito da Administração Direta, Autárquica e Fundacional do Poder Executivo do Distrito Federal. Este Decreto estabelece que valor público são “produtos e resultados gerados, preservados ou entregues pelo órgão ou entidade que representem respostas efetivas e úteis às necessidades ou às demandas de interesse público e modifiquem aspectos do conjunto da sociedade ou de grupos específicos reconhecidos como destinatários legítimos de bens e serviços públicos”

No que tange à Secretaria de Estado de Planejamento, Orçamento e Administração, esta serve como catalisadora na oferta de serviços públicos digitais, por meio de mecanismos de liderança, de estratégia, de articulação e de coordenação política, visando a implementação da transformação digital de serviços públicos no âmbito do Governo do Distrito Federal (GDF).

Diante da exposição da literatura e dos normativos, é possível verificar a importância da governança pública em conjunto com a governança digital na implementação da transformação digital nos serviços públicos.

## 2.2 Transformação Digital

Weiss (2019, p. 211) trata a transformação digital como um surgimento de uma sociedade caracterizada por sua indissociabilidade da tecnologia, o qual a denomina de sociedade sensoriada:

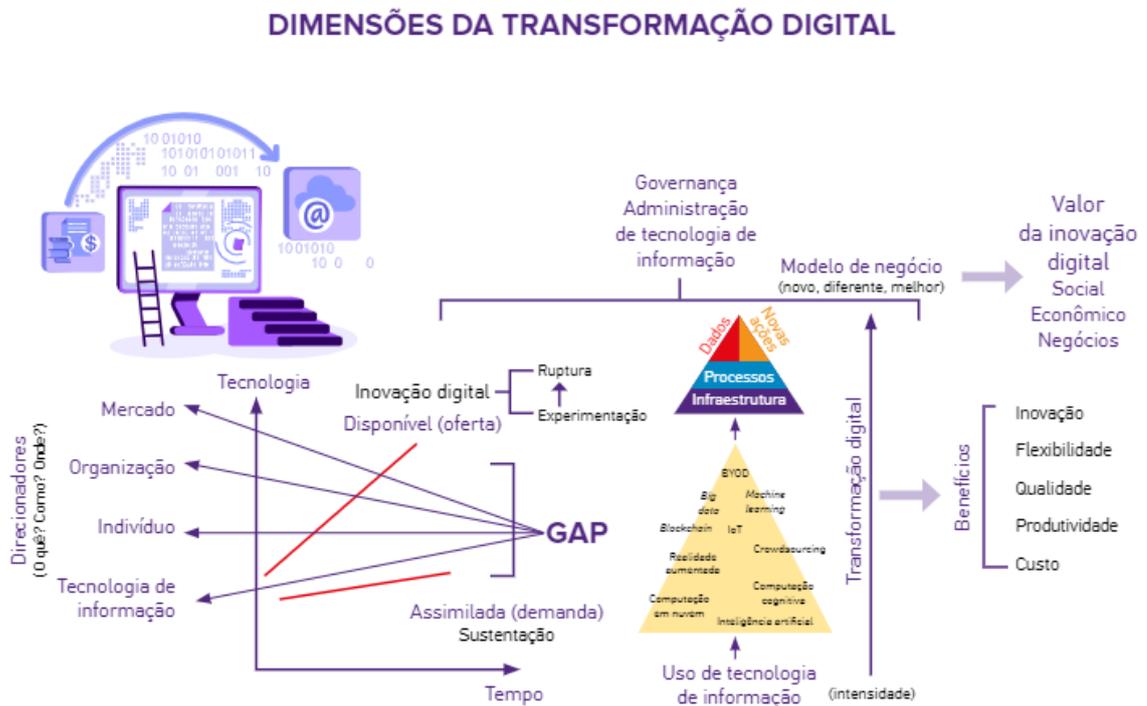
novas redes de colaboração entre os diferentes atores sociais, localizados em diferentes geografias; para que as empresas implementem inovações em seus processos de produção e entrega de bens e serviços; para a criação de novas demandas que exigirão o desenvolvimento de novas habilidades e competências, gerando oportunidades de trabalho no mundo real e, particularmente, no mundo virtual; para que a gestão e entrega das infraestruturas e dos serviços públicos esperados seja realizada com maiores níveis de transparência e eficiência.

Para esse autor é necessário ainda que a economia da informação seja promovida e difundida, para que a sociedade usufrua um novo desafio, com o fim de gerar mais valor à sociedade. Aponta que, por ter a economia atuando em tempo integral, os governos estão sendo influenciados e monitorados pela sociedade local e global, que desafia as “estruturas institucionais, políticas e sociais, para além da publicidade que podem e devem dar sobre suas decisões particulares e multilaterais”.

Nessa toada, Albertin e Albertin (2021, p. 27) explicam que a transformação digital está relacionada às tecnologias digitais, quais sejam, “internet das coisas, inteligência artificial, *machine* e *deep learning*, computação quântica, 5G, *edge computing*, entre outras”, pois conseguem “tratar dados, ser reprogramável e propiciar alto nível de integração”, o que torna o “seu poder transformador – mudar o que se fazia e o modo como se fazia”.

Acreditam, ainda, que o ambiente interno e externo está envolvido para assegurar o processo de transformação digital e, assim, permitir a “transformação e a geração de valor para a sociedade e as empresas”, e a importância “de se garantir o valor social e econômico desse processo de digitalização, que está presente e é inexorável”, conforme destaca-se na figura 3.

**Figura 3 -** Dimensões da transformação digital



**Fonte:** (Albertin e Albertin, 2021, p. 28).

Vidal (2022) afirma que a transformação digital é um rumo da inovação, propenso ao novo no que tange aos processos, à governança, à tecnologia e à capacidade de ajustes e satisfação dos clientes e usuários, e que há uma forte procura da sociedade por novos serviços, em especial, os digitais.

Em decorrência disso, pode-se confirmar o que Silva (2018) pontuou sobre a transformação digital, a qual não se atribui à construção de sites ou de lojas virtuais, ou o engajamento obtido nas redes sociais, ou muito menos ter uma tecnologia digital. Para ele, a transformação digital “refere-se à velocidade exponencial e às mudanças disruptivas que estão ocorrendo na sociedade, impulsionadas pela rápida adoção de tecnologia”.

Nessa toada, é importante a lição de Barreto (2021), quando menciona que a transformação digital traz melhorias na vida das pessoas, pois rompe com um modelo arcaico, moroso, em que a disrupção digital é catalisadora para a inovação dos modelos de negócio.

Segundo Pina e Rego (2022, p. 23), para que ocorra a transformação digital é primordial que exista antes uma transformação organizacional, com o fim de melhor aproveitar as vantagens da digitalização. Lembram que não se trata de abandonar as práticas burocráticas, mas inserir mais “agilidade com a burocracia - criando organizações ambidestras ou burocracias ágeis” e exigindo dos líderes uma habilidade de articular competências distintas.

Dias (2019, p. 18) realizou uma extensa pesquisa sobre o tema transformação digital em sua tese de doutorado, o qual diz que a transformação digital “é um processo evolutivo que aproveita as capacidades digitais para viabilizar modelos de negócios, processos operacionais e experiências de clientes, agregando valor”.

Diante de todo o avanço tecnológico hoje vivenciado, é certo que há um impacto na forma de como a Administração Pública presta suas atividades à sociedade. Como dito anteriormente, uma sociedade que exige serviços de excelência, com processos mais eficazes, visando o atendimento das necessidades e anseios dela (Oliveira, 2017).

No que concerne à transformação digital no setor público, é preciso antes fazer um breve histórico de como essa transformação aconteceu na Administração Pública até chegar ao governo digital.

No final do século XX, o governo federal introduziu o uso das tecnologias de informação, o que ficou chamado como “Programa de Governo Eletrônico”<sup>15</sup>. Viana (2021) apresenta 4 fases de um governo eletrônico (presencial ou informacional; interação; transação e transformação), a qual define “No seu sentido mais restrito, o governo eletrônico reside no uso das Tecnologias da Informação – TICS pelos governos.” Acrescenta ainda “Como característica substancial, as políticas públicas do governo eletrônico residem no aprimoramento dos processos internos de trabalho” (Viana, 2021, p.118).

A autora aponta que as Nações Unidas desenvolveram um Índice de desenvolvimento de governo eletrônico (EGDI), o qual identifica o desenvolvimento da transformação digital de um dado país, em que são aferidos três eixos, “TII- infraestrutura de telecomunicação; OSI - serviços online e HCI - capital humano”.

---

<sup>15</sup>Do Eletrônico ao Digital — Português (Brasil). Disponível em: <https://www.gov.br/governodigital/pt-br/estrategia-de-governanca-digital/do-eletronico-ao-digital>. Acesso 22 ago 2023.

Prosseguindo, tem-se o Governo 2.0, que mostra uma maior interação da Administração Pública com os cidadãos. Para Dziekaniak (2011, p. 130), o governo 2.0 é “aquele que, através das possibilidades tecnológicas e integradoras, consegue abrigar, sustentar, estimular e valorizar a participação social, através de espaços colaborativos em ambiente Web 2.0”.

Paralelamente, Viana (2021, p. 124) explica o surgimento de uma proposta de governo aberto, em 2009, oriunda do então presidente americano, Barack Obama, a qual determinou que a Administração Pública adotasse a transparência e o governo aberto, tendo como princípios fundamentais: a transparência, a participação e a colaboração. Traz ainda a autora, a definição dada pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico-OCDE, o governo aberto se refere à “transparência das ações governamentais, a acessibilidade dos serviços e informações governamentais e a capacidade de resposta do governo a novas ideias, demandas e necessidades”.

No Brasil, o surgimento de dados abertos iniciou-se em 2010, quando foi publicada a “Resolução nº 7 (Estratégia Geral de TI) e da Portaria nº 39 (Planejamento Estratégico da SLTI/MP.” E no ano seguinte, surgiu o Plano de Ação Nacional sobre Governo Aberto, cuja finalidade foi possibilitar ações com o fim de aprimorar a “transparência e o acesso à informação pública, à melhoria na prestação de serviços públicos e ao fortalecimento da integridade pública”.<sup>16</sup>

Somente no ano de 2016, o governo federal lançou o governo digital, com a edição do Decreto nº 8.638, de 15 de janeiro de 2016, que criou a Política de Governança Digital e imputou ao Ministério do Planejamento, à época, a atribuição de elaborar a Estratégia de Governança Digital (EGD) da Administração Pública federal<sup>17</sup>.

Viana (2021, p. 130) discorre que “a transição digital é acompanhada por etapas, sendo o governo eletrônico a primeira delas e o “digital” como aquela a que se instala diante das novas tecnologias conhecidas como disruptivas.” Sinaliza ainda que um governo digital se refere a dois eixos: I) novas tecnologias (Big Data, Internet das Coisas –

---

<sup>16</sup> Linha do tempo. Disponível em: <https://www.gov.br/governodigital/pt-br/estrategia-de-governanca-digital/do-eletronico-ao-digital>. Acesso 22 ago 2023.

<sup>17</sup> Linha do tempo. Disponível em: <https://www.gov.br/governodigital/pt-br/estrategia-de-governanca-digital/do-eletronico-ao-digital>. Acesso 22 ago 2023.

IoT, inteligência artificial, e *cloud computing e blockchain*<sup>18</sup>), e II) a nova mentalidade que ele traz.

Essas tecnologias afetam profundamente a sociedade e modificam as estruturas da Administração Pública, deixando de ser um governo apenas com atenção na automação e na redução dos gastos públicos (governo eletrônico), para ter uma interação com os cidadãos e as empresas. A mudança de olhar leva a um novo padrão no comportamento do governo, na forma de implementação das políticas públicas, pois o uso das tecnologias causa a disruptura no *modus operandi* de pensar em ações na condução da governança.

Contribui ainda Viana (2021, p. 129), cujo estudo sobre Transformação Digital na Administração Pública traz a classificação feita pela OCDE, que a definiu nos seguintes pilares:

1. Visão, liderança, mentalidade: Fortalecer a liderança transformacional, mudança de mentalidades e capacidades digitais a nível individual;
2. Estrutura institucional e regulatória integrado; por meio de uma estrutura normativa abrangente;
3. Modificar a cultura organizacional;
4. Promover o pensamento sistêmico e abordagens integradas para elaboração de políticas e prestação de serviços;
5. Assegurar a gestão estratégica dos dados bem como acesso à informação por dados governamentais abertos;
6. Infraestrutura adequada e com preços acessíveis;
7. Mobilização de recursos por meio de parcerias;
8. Aumento de capacidade das escolas de administração pública;
9. Desenvolver capacidades na sociedade.
9. Desenvolver capacidades na sociedade.

---

<sup>18</sup> *Big data* designa o volume de dados armazenados em rede. A Internet das Coisas (IoT) trata de rede onde objetos digitais e analógicos são conectados e trocam informações entre si. A inteligência artificial trata da seara de estudos do conjunto de técnicas e algoritmos computacionais, e de métodos de reprodução da capacidade cognitiva humana. *Blockchain* se refere a tecnologia de armazenamento e transmissão de informações sem um órgão de controle. *Cloud computing* (computação em nuvem) é o acesso a serviços de informática através da Internet por parte de um provedor.

Por outro lado, Cerqueira (2019, p. 2) explica que para alguns as denominações Governo Digital e Governo Eletrônico são sinônimas. Contrapõem, entretanto, trazendo a definição da OCDE, a qual diferencia os termos, sendo que o Governo Eletrônico é o uso de “TICs pelo governo como ferramenta de melhoria, em especial, o uso da internet, e o Governo Digital, como o uso das tecnologias digitais como parte integrante das estratégias de modernização de um governo, de forma a agregar valor público”. Prosseguem asseverando que para “um governo passar a ser eletrônico ou digital é necessário acontecer a transformação digital, ou seja, tornar seus processos, agendas e serviços físicos em digitais”.

Segundo Alvarenga (2019, p. 8/9), a relevância da transformação digital no setor público é que aprimora o “desempenho e eficiência da Administração Pública”. A autora ainda afirma que não há como pensar numa Administração Pública sem o uso das tecnologias da informação e comunicação, as quais são “um instrumento essencial para a modernização administrativa, permitindo melhorar a eficiência, integrar e disponibilizar serviços, e antecipar necessidades”.

Finalizando o rol de artigos bibliométricos selecionados, para aplicação do presente trabalho, Lopes, Luciano e Macadar (2018, p. 208) revelam em seu estudo sobre valor público nos serviços digitais, que a concepção de valor público no setor público surgiu recentemente e obteve uma nova perspectiva nos estudos feitos por Mark Moore, em que aponta “que os gestores públicos devem tomar decisões e buscar formas colaborativas de gerar resultados que produzam valor para o público”.

Os autores afirmam que a orientação das operações dos órgãos públicos na prestação de serviços deve ser pautada pela criação de valor público para os cidadãos e pela satisfação das respectivas necessidades. Nesse sentido, apontam o seguinte (2018, p. 209):

Ainda sobre os Direitos Sociais, Alexandre de Moraes (2002, p. 202) alude:

A introdução da noção de valor público sugere uma radical mudança nas práticas gerenciais do setor público. O valor público traz para o centro das ações governamentais a busca de soluções que garantam a melhor coesão possível com as expectativas dos cidadãos

Nesse contexto, para fins do presente estudo e em vistas das inúmeras vertentes sobre governança, procurou-se estabelecer um entendimento que perceba a governança aplicada à Administração Pública, bem como à transformação digital no setor público, como um meio para aprimorar os processos organizacionais e alcançar os objetivos desejados por essa sociedade cada vez mais conectada e exigente de melhores prestações de serviços públicos, bem como de eficiência no gasto público.



3

# 3

## METODOLOGIA

### 3.1 Estudo de Caso

De acordo com Zanella (2011), metodologia é o estudo do método, que por sua vez é a abordagem ou o procedimento que o pesquisador escolhe para aprofundar seu conhecimento sobre um objeto, evento ou fenômeno específico. Gil (2022), esclarece que pesquisa pode ser definida como um procedimento lógico e organizado cujo fim é oferecer respostas aos problemas que foram formulados.

Severino (2017, p. 132) pontua que a pesquisa exploratória visa obter informações sobre um objeto específico, o que delimita seu escopo de trabalho e identifica as condições de manifestação. Essa organização possibilita o registro e a análise dos fenômenos estudados, permitindo a identificação de suas causas por meio da aplicação de métodos qualitativos. Em relação a esse aspecto, o autor apresenta técnicas de pesquisa que são aplicáveis a diversas metodologias, facilitando sua implementação prática na coleta de dados, as quais incluem:

- Documentação: É toda forma de registro e sistematização de dados e de informações, colocando-os em condições de análise por parte do pesquisador;
- Entrevista: Técnica de coleta de informações sobre um determinado assunto, diretamente solicitadas aos sujeitos pesquisados.
- Entrevistas não-diretivas: Por meio delas, colhem-se informações dos sujeitos a partir do seu discurso livre.
- Entrevistas estruturadas: São aquelas em que as questões são direcionadas e previamente estabelecidas, com determinada articulação interna.
- Observação: É todo procedimento que permite acesso aos fenômenos estudados; e



- Questionário: Conjunto de questões, sistematicamente articuladas, que se destinam a levantar informações escritas por parte dos sujeitos pesquisados, com vistas a conhecer a opinião dos mesmos sobre os assuntos em estudo.

Dentro desse contexto, e com vistas a responder efetivamente aos objetivos específicos pontuados, a presente pesquisa será classificada como exploratória, visto que, segundo Gil (2022), tem o intuito de adquirir maior compreensão com a problemática da pesquisa, com o propósito de torná-la mais clara e permitir a formulação de hipóteses. Para o melhor entendimento deste trabalho, o estudo será feito por meio de bibliografia com livros, artigos de periódicos, e-books, normativos e publicações relativos ao tema da presente pesquisa,

Gil (2022, p. 123) afirma que este tipo de estudo demanda a aplicação de diversas técnicas de coleta de dados, tendo em vista ser determinante “para garantir a profundidade necessária ao estudo e a inserção do caso em seu contexto, bem como para conferir maior credibilidade aos resultados”.

No que tange ao delineamento da pesquisa, será desenvolvida pelo método de estudo de caso. Dessa forma, a finalidade é coletar dados minuciosos e sistemáticos sobre um fenômeno (Freitas e Jabbour, 2011). Por essa razão, para responder ao objetivo desta pesquisa, foi realizado o estudo de caso, para fins de confrontação com os padrões e determinantes já existentes na transformação digital ocorrida no Programa de Descentralização Administrativa e Financeira - PDAF.

Em vista disso, adotando as ideias de medição apresentadas por Severino (2017) como plano metodológico no âmbito do estudo de caso, esta pesquisa norteou-se por meio das seguintes fontes de evidências: i) documentação; ii) questionários e iii) entrevistas estruturadas.

**Figura 4 - Fontes de evidência**



**Fonte:** Elaboração da autora

Em decorrência disso, foram efetuadas análises de documentação pertinente ao Programa de Descentralização Administrativa e Financeira - PDAF; aplicação de questionários aos servidores da Unidade de Executora das Regionais de Ensino, onde o Cartão PDAF foi implantado, e realização de entrevistas estruturadas com gestores que administram equipes de trabalhos relacionadas à implementação da transformação digital no PDAF, com o propósito de subsidiar a construção de uma avaliação crítica proposta no objetivo.

## **3.2 Coleta De Dados**

### **3.2.1 Registros Documentais**

A pesquisa documental foi realizada em processos eletrônicos atinentes à implementação da automação do Programa de Descentralização Administrativa e Financeira – PDAF, principalmente quanto à questão da governança digital, que foi possível registrar e mapear as seguintes etapas:

- 3 (três) Editais de Chamamento Público sobre o credenciamento dos fornecedores;
- Criação da Comissão Mista que analisou o referido credenciamento e
- Desenvolvimento e implementação do novo sistema de Banco de Preços.

### 3.2.2 Aplicação De Questionário Com Servidores

O questionário foi realizado, por meio de formulário eletrônico gratuito do *Google Forms*, aos servidores públicos membros das Unidades Executoras Regionais – UEXR, sob a forma de Associação de Apoio à Educação, tendo em vista que o Cartão PDAF foi implementado nas 14 Coordenações Regionais de Ensino da rede pública do DF<sup>19</sup>, e disponibilizado no grupo de trabalho de *WhatsApp* gerenciados pela SUAG/SEEDF.

A opção por esta etapa tem a finalidade de assimilar a compreensão dos servidores que laboram com a execução sobre os efeitos da transformação digital ocorrida no Programa enquanto ferramenta de apoio à gestão e ao controle.

### 3.2.3 Realização De Entrevista Com Gestores

Severino (2017) ao tratar sobre entrevista estruturada discorre que ela tem o papel de orientar previamente as questões de interesse, permitindo, no entanto, que o entrevistado fale livremente. O entrevistador, por sua vez, possui a habilidade de conduzir o processo de maneira articulada.

Por essa razão, o entrevistado poderá abordar abertamente o tema proposto. As informações serão catalogadas, para fins de verificação do objetivo geral proposto na presente pesquisa. Para tanto, com o fim de ter uma direção investigativa estratégica, a realização das entrevistas foi feita com gestores de alto escalão que desempenharam um papel relevante na implementação das políticas públicas voltadas à transformação digital do PDAF, quais sejam: Subsecretaria de Acompanhamento de Projetos Especiais (SUAPE), Subsecretaria de Tecnologia da Informação e Comunicação (SUTIC), todos dentro da SEPLAD. No âmbito da SEEDF, Subsecretaria de Administração Geral (SUAG) e a Secretária de Estado de Educação do Distrito Federal.

---

<sup>19</sup>Coordenações Regionais de Ensino. Disponível em: <https://www.educacao.df.gov.br/coordenacoes-regionais-de-ensino/>. Acesso em: 10 nov 2023.

A escolha pela SUAPE se deu por esta Subsecretaria ter coordenado os trabalhos entre a SEPLAD e a SEEDF no que tange ao credenciamento dos fornecedores, bem como na confecção do banco de preços. Já a SUTIC teve um papel relevante tanto na elaboração do banco de preços, como no armazenamento dos sistemas informatizados no data center do GDF.

A função da entrevistada da SUAG é vital para implementação da automação do PDAF. Ela tem o domínio de todo o processo referente à execução do PDAF, antes e após a automação. Por fim, a entrevista com a Secretária de Estado de Educação assume uma robustez, uma vez que foi com ela que fez a transformação digital sair do papel e se tornar uma realidade.

A importância das entrevistas com esses gestores reside na oportunidade de obter, diretamente, as particularidades adotadas pelo GDF para implementar a automação ocorrida na gestão e controle do PDAF, as quais propiciarão uma visão estratégica, enriquecendo significativamente o suporte de conhecimento desta dissertação e enaltecendo a abordagem investigativa.

O roteiro da entrevista abordará tópicos que versem sobre a implementação da transformação digital no PDAF, com foco na governança pública e nos construtos automatizados no PDAF, como o Cartão PDAF; a prestação de contas; o banco de preços e o credenciamento de fornecedores. O roteiro de entrevista constará do apêndice deste trabalho.

### **3.3 Análise dos Dados Coletados**

A partir dos dados coletados que versam sobre as etapas metodológicas, serão apresentadas as análises dessas evidências que de forma geral culminou nas seguintes análises:

#### **3.3.1 Análise Documental**

Com a finalidade de melhor compreensão do que foi proposto neste trabalho, a análise documental está exposta nos itens 5.3.3 e 5.3.4 desta pesquisa. Dessa forma, observa-se que a documentação analisada conferiu uma formação de uma rede colaborativa de

governança, a qual proporcionou a implementação da transformação no Programa de Descentralização Administrativa e Financeira – PDAF.

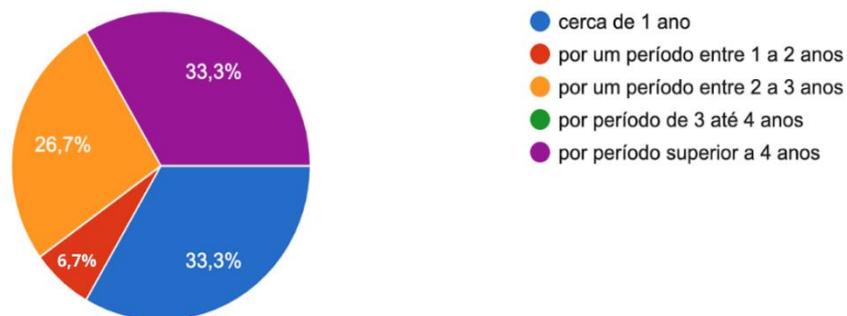
### 3.3.2 Do questionário aplicado com servidores

O questionário foi aplicado entre os dias 23/11/2023 e 03/12/2023, com a participação de coordenadores, tesoureiros ou outra função administrativa que o servidor desempenha na respectiva UEX, conforme explicitado na figura 6, e foram obtidas 15 respostas com a seguinte percepção:

**Figura 5** - Experiencia dos servidores

Prezado(a) servidor(a) da UEX, há quanto tempo é membro?

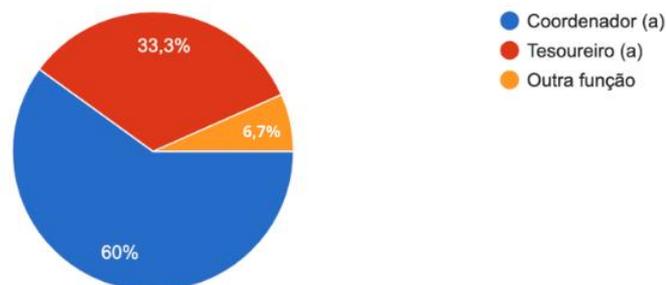
15 respostas



**Figura 6** - Distribuição das funções administrativas

Qual a sua principal função administrativa atual na UEX?

15 respostas



**Figura 7 - Métodos anteriores de orçamento**

Antes da automação da pesquisa de preços no PDAF, como você obtinha os outros orçamentos para compor a necessidade de ter 3 orçamentos diferentes?

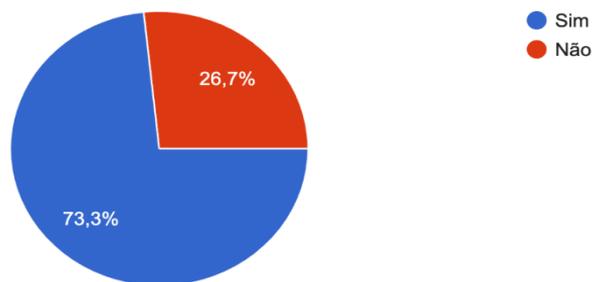
15 respostas



**Figura 8 - Métodos anteriores de orçamento**

Era fácil encontrar outros 2 orçamentos com empresas semelhantes?

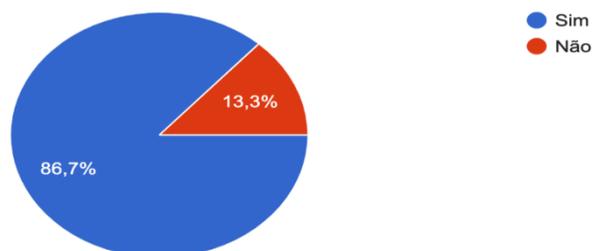
15 respostas



**Figura 9 - Avaliação da regularidade da empresa**

Você conseguia verificar com facilidade se a empresa que obteve a menor cotação estava com a regularidade fiscal, trabalhista e jurídica em dia?

15 respostas



**Figura 10** - Percepção da responsabilidade da pesquisa de preços e o tempo para conseguir os orçamentos

**Você acredita que a implementação do banco de preços diminuiu a responsabilidade dos servidores da UEX na fase de pesquisa de preços e o tempo do levantamento de orçamentos distintos?**



15 respostas



**Figura 11** - Percepção sobre o banco de preços

**Com a implementação do banco de preços o processo ficará mais transparente?**

15 respostas

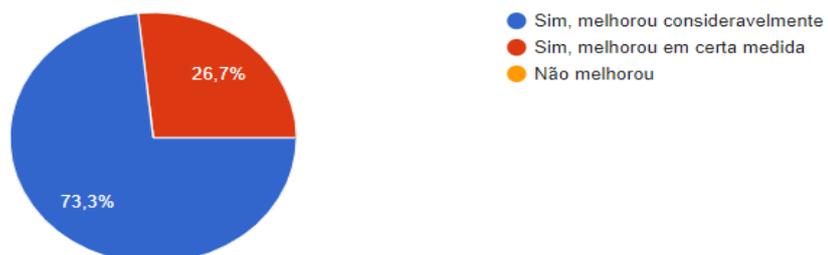


**Figura 12** - Avaliação sobre o controle da Administração Pública

**Em relação ao credenciamento dos fornecedores, incluído toda a regularidade fiscal, trabalhista e jurídica, no aplicativo eletrônico, você considera que melhorou o controle por parte da Administração Pública a respeito de empresas idôneas?**



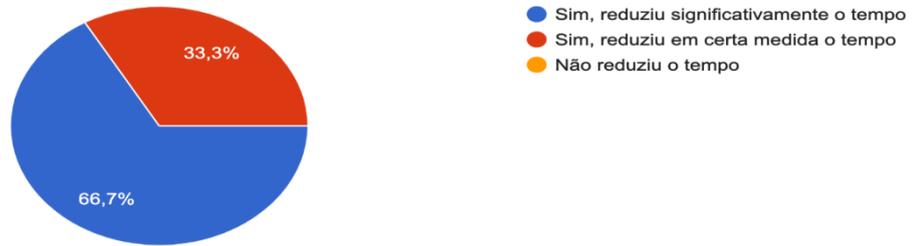
15 respostas



**Figura 13** - Avaliação sobre o tempo de verificar a regularidade da empresa

Você acredita que o processo de credenciamento dos fornecedores reduziu o tempo que a UEX tinha de ficar verificando toda a regularidade fiscal, trabalhista e jurídica da empresa?

15 respostas



**Figura 14** - Percepção da plataforma de prestação de contas

Considerando sua função administrativa atual na UEX, qual sua percepção com o uso da plataforma PDAF WEB na fase de prestação de contas dos recursos do PDAF?

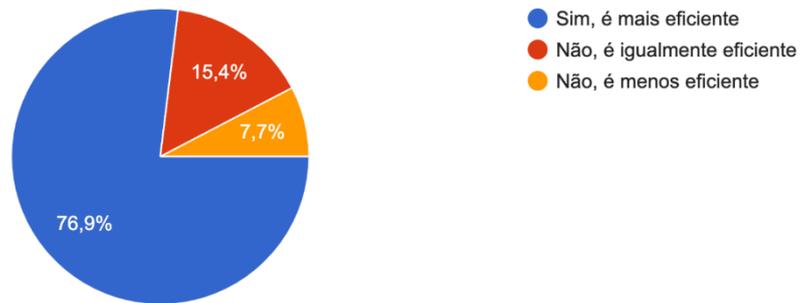
13 respostas



**Figura 15** - Eficiência percebida do uso da plataforma

Com base na sua experiência, o uso da plataforma PDAF WEB no que tange à prestação de contas ficou mais eficiente?

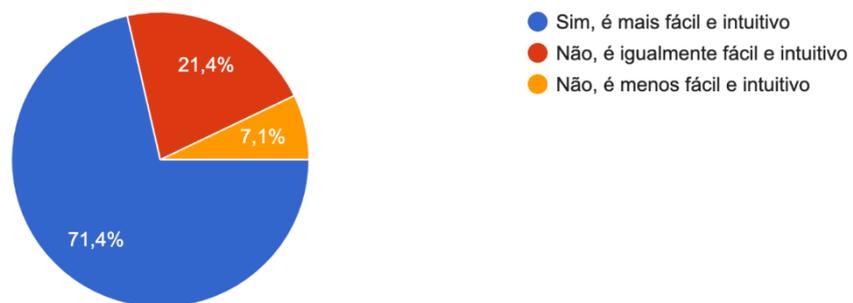
13 respostas



**Figura 16** - Facilidade e intuitividade percebida no uso da plataforma

A operabilidade e utilização do PDAF WEB é mais fácil e intuitiva em comparação com o método anterior da implementação da transformação digital no PDAF?

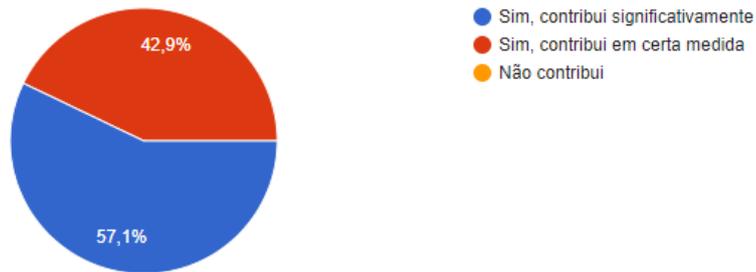
14 respostas



**Figura 17** - Percepção no uso da plataforma na prestação de contas em comparação com o método anterior

Tendo em vista que a fase de prestação de contas é a que mais tinha problemas de execução e a mais trabalhosa, com várias Decisões duras no TCDF, você percebe que ao implantar a prestação de contas *pari parius*, com o uso da ferramenta eletrônica, contribuiu para que sua função como servidor público fosse mais valorizada e assim a carga de trabalho em relação à prestação de contas diminuisse?

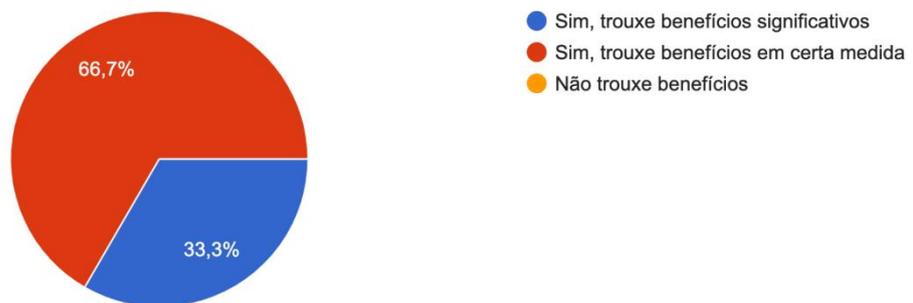
14 respostas



**Figura 18** - Percepção sobre os benefícios do PDAF WEB

Em sua opinião, o PDAF WEB trouxe benefícios significativos na operacionalização dos recursos relativos ao Programa?

15 respostas



Ao longo de 10 dias, foram coletadas as 15 respostas. A análise dos dados revelou que a operabilidade e utilização da automação dos sistemas relacionados ao credenciamento de fornecedores, à prestação de contas e ao banco de preços caracterizam com 71,4% dos participantes considerando-as fáceis e intuitivas. Notavelmente, 73,3% dos respondentes afirmaram que a implementação do banco de preços trouxe mais transparência. Ao tempo que quase 50% dos servidores percebem a redução do tempo no levantamento de orçamentos distintos para compor a pesquisa de preços.

Além disso, 73,3% dos servidores acreditam que o credenciamento dos fornecedores melhorou consideravelmente o controle por parte da Administração Pública. Essas características resultaram em uma redução significativa do tempo que a UEX tinha de ficar verificando toda a regularidade fiscal, trabalhista e jurídica da empresa, consoante opinião de 66,7% dos respondentes.

Em decorrência disso, 76,9% dos respondentes afirmaram que o uso da plataforma de prestação de contas ficou mais eficiente, sendo que mais da metade considera que, ao implementar a prestação de contas *pari parius*, com o uso da ferramenta eletrônica, contribuiu para que sua função como servidor público fosse mais valorizada e a carga de trabalho em relação à prestação de contas fosse reduzida.

Esses resultados demonstram a relevância da implementação da transformação digital no PDAF, como uma ferramenta primordial para o alcance de melhor execução da gestão e controle do Programa, e, por consequência, melhoria na oferta do ensino público.

### **3.3.3 Das Entrevistas Com Gestores De Alto Nível**

As entrevistas estão transcritas na totalidade no Apêndice C desta pesquisa e foram aplicadas aos gestores públicos responsáveis por tomar decisões atinentes à implementação da transformação digital ocorrida no PDAF, cujos excertos abaixo servem para aferir os resultados obtidos com essa automação do Programa, constando a seguir sobre os seguintes tópicos: Governança pública e digital; Benefícios e impactos na gestão e controle do PDAF; Cartão PDAF; interoperabilidade e envolvimento dos *stakeholders*.

Da análise feita, percebeu-se que, de forma unânime, todos os entrevistados ressaltaram a importância da governança pública na transformação digital do PDAF, com a gestão dos processos, direcionamento e monitoramento das ações. Em outras palavras, enfatizaram que a interoperabilidade e o envolvimento dos *stakeholders*, agregaram valor à implementação da transformação digital no PDAF.

Passando para o exame dos benefícios e impactos na gestão e controle do PDAF, observa-se que nas entrevistas o tema é relacionado à implementação do banco de preços, à prestação de contas e ao credenciamento dos fornecedores.

Em relação ao banco de preços, 3 dos entrevistados demonstraram que a importância de se ter um referencial de preços a ser praticado, tem como objetivo evitar fraudes e preços exorbitantes, e, dar celeridade ao servidor da UEX tanto na contratação, quanto na prestação de contas. A resposta da Subsecretária Substituta da SUAG/SEEDF constata-se essa premissa:

A digitalização impactou a eficiência e a transparência no processo de seleção de fornecedores, sendo o maior avanço trazido dentro do processo. Porque quando eu credencio, por meio de um chamamento público de 3 editais, esses fornecedores, eles já sabem quais as regras estabelecidas ao banco de preço, bem como traz toda regularidade, traz todas as certidões, traz a capacidade técnica, e é possível verificar se o CNAE (Classificação Nacional das Atividades Econômicas) é o que ele pode desenvolver, o que acontecia antes era que CNAE principal é obra, mas construía um foguete.

O gestor muitas vezes era induzido ao erro, pois um profissional chegava na escola para pintar, por exemplo, uma parede e havia uma infiltração. Esse profissional que era um pintor, se habilitava para arrumar a infiltração, sem nenhuma comprovação técnica para tal. Os dois serviços eram embutidos na mesma nota fiscal de pintura e assim permanecia. Agora com a implementação de todos os sistemas de informatização não é mais possível acontecer isso, aprimorando em muito a transparência e melhor gasto do PDAF.

No que tange à prestação de contas, as entrevistadas da SEEDF apontaram ter sido o ponto crucial da mudança de padrão que a automação proporcionará na execução do PDAF. Assim, a Subsecretária Substituta da SUAG/SEEDF afirma que:

A mudança é muito significativa, pois não gera mais um passivo de prestação de contas no final do exercício financeiro, o qual agora se consegue saber se aquela unidade executora, ela está ou não com a adimplência nas prestações de contas. Mostra-se assim uma eficiência das análises, dos julgamentos até para o ordenador de despesas. Tendo em vista que antes um julgamento de prestação de contas poderia durar de um ano a até 3 anos. Hoje essa prestação de contas da Unidade Executora não demorará mais, porque ela será feita ao mesmo tempo.

Quanto ao credenciamento dos fornecedores, o relato da Secretária de Estado aborda bem a relevância da realização do credenciamento e ainda do rodízio desses fornecedores:

O rodízio dos fornecedores foi outro grande feito, para evitar o conluio de empresas, pois no trabalho realizado pela Promotoria de Defesa do Patrimônio Público, do Ministério Público, foi verificado que em uma regional de ensino todas as obras e reformas foram feitas apenas por 3 empresas, sendo que o dono era o mesmo, mudando apenas o CNPJ. Foi preciso brigar para que fosse implementado.

Por fim, a análise aborda a criação do Cartão PDAF. Para essas últimas entrevistadas, foi o que originou toda a automação da gestão e controle do PDAF. A criação desse Cartão evitou que notas fiscais frias fossem apresentadas, que o pagamento ocorresse sem que tivesse dinheiro na conta bancária, pois era feito com cheque, e que o recurso chegasse na escola de uma forma rápida, efetiva, passando a ter um modelo de monitoramento e avaliação diferenciado, deixando de fazer aquela análise contábil massiva, passando a acompanhar efetivamente a execução do objeto.



4

## 4

## O GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL

Neste capítulo apresenta-se um breve histórico da criação do Governo do Distrito Federal, bem como a respectiva competência para poder compreender sua organização político-administrativa.

### 4.1 Histórico

O contexto do atual Governo do Distrito Federal remonta à criação de Brasília, que se inicia no século XIX com a proposição de José Bonifácio de Andrade e Silva, de que a capital do Brasil fosse instalada no interior do país, tendo sugerido o nome de Brasília<sup>20</sup>.

Há ainda a questão espiritual, em que Dom Bosco teve um sonho em relação a uma cidade da América do Sul, entre os paralelos 15° e 20°, que “surgirá aqui a terra prometida, vertendo leite e mel. Será uma riqueza inconcebível”. Essas palavras foram interpretadas posteriormente como uma visão da localidade onde a nova capital deveria ser edificada.

Dessa forma, na primeira Constituição da República, em 1891, a área foi inserida no texto constitucional. Por força desta realidade, no ano seguinte um grupo de cientistas foi designado para realizar uma exploração do Planalto Central e delimitar a região. Sob a liderança de Louis Ferdinand Cruls, essa expedição ficou famosa como a 'Missão Cruls'. A equipe incluía médicos, geólogos e botânicos, que conduziram um levantamento abrangente da topografia, clima, geologia, flora, fauna e recursos naturais da área. Esse território passou a ser conhecido como o 'Quadrilátero Cruls', que foi a primeira versão do famoso 'quadrado', como é carinhosamente chamado pelos habitantes de Brasília ao se referirem ao mapa da cidade."

Contudo, somente no governo do então presidente Juscelino Kubitschek, que a construção de Brasília foi inserida no seu Plano de Metas: “50 anos em 5”, meta-síntese nº 31 a: “a construção de Brasília e

---

<sup>20</sup>Brasília: a cidade-sonho. Disponível em: <https://www.df.gov.br/historia/>. Acesso em 08 out 2023.

a transferência da capital federal”.<sup>21</sup> Por essa razão, foi editada a Lei nº 2.874, de 19 de setembro de 1956<sup>22</sup>, que autorizou a mudança da capital federal e ainda denominou o nome de Brasília à nova capital, bem como determinou que a área ali delimitada constituiria o Distrito Federal.

A Lei nº 3.751 de 13 de abril de 1960<sup>23</sup> criou a Prefeitura do Distrito Federal, em que regulamentou a organização administrativa do Distrito Federal, tendo como prefeito o presidente da Companhia Urbanizadora da Nova Capital do Brasil – NOVACAP.

Assim, Brasília é inaugurada em 21 de abril de 1960, sendo hoje uma cidade com 63 anos, 35 Regiões Administrativas e a 3ª maior em população do país, com 2,8 milhões, segundo o Censo de Demográfico 2022 feito pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).<sup>24</sup> Tendo o Distrito Federal um PIB anual de R\$ 265,9 bi e o PIB per capita no valor de R\$ 87.016,16.<sup>25</sup>

Acrescenta-se ainda que Brasília é Patrimônio da Humanidade desde 1987 e detém a maior área tombada do mundo – 112,25 km<sup>2</sup><sup>26</sup>. Também é sede para as Casas dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, centrando, dessa forma, todo o poder da República<sup>27</sup>.

<sup>21</sup>Plano de Metas. Disponível em: <https://jk.cpdoc.fgv.br/fatos-eventos/plano-de-metas#:~:text=Na%20%C3%BAltima%20hora%20o%20plano,base%20num%20plano%20de%20desenvolvimento>. Acesso em 08 out 2023.

<sup>22</sup>Lei nº 2.874, de 19 de setembro de 1956. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/1950-1969/L2874compilado.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/L2874compilado.htm). Acesso em 08 out 2023.

<sup>23</sup>Lei nº 3.751, de 13 de abril de 1960. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l3751.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l3751.htm). Acesso em 08 out. 2023.

<sup>24</sup>Censo 2022. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/37237-de-2010-a-2022-populacao-brasileira-cresce-6-5-e-chega-a-203-1-milhoes>. Acesso em 08 out 2023.

<sup>25</sup> Censo 2020. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/df/brasilia/pesquisa/38/46996>. Acesso em: 15 nov 2023.

<sup>26</sup> Preservação de Brasília. Disponível em: <https://www.agenciabrasilia.df.gov.br/2012/03/06/preservacao-de-brasilia/>. Acesso em: 15 nov 2023.

<sup>27</sup>Praça dos Três Poderes. Disponível em: <https://www.df.gov.br/praca-dos-tres-poderes/>. Acesso em: 15 nov 2023.

## 4.2 Competências

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, o Distrito Federal (DF) além de ser a sede da União, passa a ser um ente da Federação<sup>28</sup>, com autonomia em sua organização político-administrativa, conforme estabelece o caput do art. 18, da Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB). Para Almeida (2023), a competência a um ente federativo implica em habilitá-los para o exercício dos poderes que a Constituição confere a cada um deles.

Mendes e Branco (2023, p. 454) lecionam que o Distrito Federal desfruta de autonomia, o que lhe permite a auto-organização por meio de uma lei orgânica própria, bem como possui a capacidade de exercer o “autogoverno, autolegislação e autoadministração nas áreas de sua competência exclusiva”.

Assim, Temoteo (2016) ensina que a capacidade de auto-organização se concebe no poder do Estado de elaborar sua própria constituição, sendo que a capacidade de autolegislação se evidencia nas atribuições destinadas aos Estados-membros para editar suas leis locais, quanto à capacidade de autogoverno, ela se concretiza com eleição do chefe do executivo e dos membros do poder legislativo e, por fim, a capacidade de autoadministração se faz pela possibilidade de administração do próprio Estado.

Destaca-se que o Distrito Federal não pode ser chamado de um Estado-membro ou de um Município, uma vez que incorpora características de ambos (Mendes e Branco, 2023). No entanto, o Distrito Federal detém competências legislativas cumulativas conferidas aos Estados e aos Municípios<sup>29</sup>, conforme estabelecido no § 1º do art. 32 da Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB):

Art. 32. O Distrito Federal, vedada sua divisão em Municípios, reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos com interstício

---

<sup>28</sup> “Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos”. **CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988**. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm). Acesso em 08 out 2023.

<sup>29</sup> “Art. 32, § 1º Ao Distrito Federal são atribuídas as competências legislativas reservadas aos Estados e Municípios.” **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm). Acesso em 08 out 2023.

mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços da Câmara Legislativa, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição.

§ 1º Ao Distrito Federal são atribuídas as competências legislativas reservadas aos Estados e Municípios.

Depreende-se que o Distrito Federal deverá obedecer aos limites impostos pela Constituição Federal, tendo em vista que sua autonomia não é ilimitada. Além disso, percebe-se que o Distrito Federal, a partir da promulgação da Constituição Cidadã de 1988, teve um aumento substancial nas respectivas competências, bem como houve um crescente aumento da população, em que se exige cada vez mais políticas públicas que atendam os anseios da sociedade.

A auto-organização acima ressaltada será feita por meio da Lei Orgânica do Distrito Federal. Tal ordenamento já foi enfrentado pelo Supremo Tribunal Federal, por meio da Ação Direta de Inconstitucionalidade - ADI 980<sup>30</sup>, em que decidiu o seguinte: “A Lei Orgânica tem força e autoridade equivalentes a um verdadeiro estatuto constitucional, podendo ser equiparada às Constituições promulgadas pelos Estados-membros”.

Pode-se afirmar, dessa forma, que a Lei Orgânica legitima e obriga o governo do Distrito Federal a concretizar as competências ali definidas. Nessa perspectiva, para o presente trabalho, verifica-se que dentre os objetivos prioritários estabelecidos do Distrito Federal, um se destaca e está previsto no inciso XIV do artigo 3º:

Art. 3º São objetivos prioritários do Distrito Federal:

(...)

XIV - promover a inclusão digital, o direito de acesso à Internet, o exercício da cidadania em meios digitais e a prestação de serviços públicos por múltiplos canais de acesso.

<sup>30</sup>Ação Direta de Inconstitucionalidade - ADI.980. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=1578550> Acesso em 08 out 2023.

Essa disposição Constitucional, trazida por meio de uma Emenda à Lei Orgânica<sup>31</sup>, demonstra a clara preocupação em se ter um governo digital apto a atender a demandas.

---

<sup>31</sup>EMENDA À LEI ORGÂNICA N° 115, DE 2019. Disponível em: [https://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/a4e4ee33144c4705a517467fcdc7be14/ELO\\_115\\_2019.html#txt\\_929a9f48ca8a4933bda0fbd67d4392f4](https://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/a4e4ee33144c4705a517467fcdc7be14/ELO_115_2019.html#txt_929a9f48ca8a4933bda0fbd67d4392f4). Acesso em 10 out 2023.



5

# TRANSFORMAÇÃO DIGITAL NO PROGRAMA DE DESCENTRALIZAÇÃO ADMINISTRATIVA E FINANCEIRA - PDAF

O presente capítulo visa analisar o Programa de Descentralização Administrativa e Financeira (PDAF), cuja finalidade é evidenciar os gargalos do Programa e demonstrar como a transformação digital aprimorou os níveis de equidade, controle, transparência e efetividade do Governo do Distrito Federal.

Com o intuito de auxiliar as análises, o estudo procurou identificar a problemática da operacionalização do PDAF antes da automação inserida com o Cartão PDAF, perfazendo as etapas do processo para execução dos recursos recebidos pelas Unidades Executoras e demonstrando a dificuldade de se realizar uma prestação de contas adequada.

A instituição do Cartão PDAF viabilizou a implementação da automatização nas etapas de execução dos repasses oriundos desse Programa. Dessa forma, parte-se para demonstrar os fatores que levaram a pergunta sustentada nesta pesquisa.

## 5.1 O Programa de Descentralização Administrativa e Financeira - PDAF.

A descentralização financeira escolar e seu processo de constituição, partem da ideia de que quando há descentralização haverá necessariamente a repartição de competências de uma para outra pessoa, física ou jurídica (Pietro, 2023). Pode-se dizer como sendo um meio de transferência de decisões, que ocorre nos domínios político, administrativo, social e econômico entre os Entes Federativos ou abrangendo outras instituições. Dessa forma, Pietro (2023, p. 568) considera ainda que:

a descentralização, além de aliviar o órgão central de certo número de atividades, ainda traz o benefício da especialização; com a criação da entidade, formar-se-á (ou deveria formar-se) um corpo técnico, especializado na execução do serviço que lhe foi confiado.

Lobo (1990) afirma que o processo de descentralização emerge como um mecanismo para alcançar a democratização do Estado e a promoção de uma maior justiça social. Nessa toada, se insere a descentralização financeira como forma de empreender a gestão democrática e elevar a autonomia escolar, visando atender as demandas da comunidade e incentivar a participação popular (Silva, 2013)

Dentro desse contexto, o Programa de Descentralização Administrativa e Financeira - PDAF trata de um aporte financeiro que visa garantir a rotina, a viabilidade e a realização dos projetos pedagógicos das escolas e das coordenações regionais de ensino do Distrito Federal.

Ele foi implementado em 2007, por meio do Decreto nº 28.513,<sup>32</sup> que substituiu o Programa de Descentralização de Recursos Financeiros (PDRF), com o fim de apoiar as Instituições Educacionais e as Diretorias Regionais de Ensino da Rede Pública de Ensino do Distrito Federal. Esse normativo se norteou, conforme consta no seu parágrafo único do artigo 1º, pela autonomia gerencial para concretização do projeto pedagógico, administrativo e financeiro às referidas Instituições.

O Decreto acima foi revogado pelo Decreto nº 33.867, de 22 de agosto de 2012<sup>33</sup>, que trouxe a autonomia da gestão financeira das unidades escolares de ensino público do Distrito Federal e das coordenações regionais de ensino. Percebe-se que houve uma mudança na concepção inicial, uma autonomia gerencial, passando a ser uma autonomia da gestão financeira.

A publicação desse Decreto baseou-se nos princípios regidos pela Lei nº 4.751, de 07 de fevereiro de 2012<sup>34</sup>, que versa sobre a gestão democrática da Rede Pública de Ensino do Distrito Federal. Tal

---

<sup>32</sup>Decreto nº 28.513, de 06 de dezembro de 2007. Disponível em: [https://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/57986/Decreto\\_29200\\_25\\_06\\_2008.html](https://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/57986/Decreto_29200_25_06_2008.html). Acesso em 11 out 2023.

<sup>33</sup>Decreto nº 33.867, de 22 de agosto de 2012. Disponível em: [https://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/72206/exec\\_dec\\_33867\\_2012.html#capIV\\_art18](https://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/72206/exec_dec_33867_2012.html#capIV_art18). Acesso em 11 out 2023.

<sup>34</sup> Lei nº 4.751, de 07 de fevereiro de 2012. Disponível em: [https://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/70523/Lei\\_4751.html#txt\\_0b069e71e6854a3382174b993a0a077f](https://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/70523/Lei_4751.html#txt_0b069e71e6854a3382174b993a0a077f). Acesso em 11 out 2023.

instrumento legal regulamenta o artigo 222 da Lei Orgânica do Distrito Federal, ou seja:

O Poder Público deve assegurar, na forma da lei, a gestão democrática do sistema público de ensino, com participação e cooperação de todos os segmentos envolvidos no processo educacional e na definição, na implementação e na avaliação de sua política.

A ideia da autonomia na gestão democrática não trata apenas de distinguir as responsabilidades pertinentes ao Estado, às escolas e à sociedade civil, mas também de colocar a escola como ponto central do sistema (Silva, 2016).

Desse modo, o princípio da transparência trazido na Lei da Gestão Democrática Distrital assegura que todas as informações relevantes sobre os projetos e ações pedagógicos e administrativos da escola sejam acessíveis a todos os membros da comunidade escolar. Isso inclui a divulgação clara de orçamentos, planos de ensino, avaliações e outras decisões administrativas importantes.

A transparência fomenta a confiança e a responsabilidade, sendo um mecanismo de defesa da escola pública, permitindo que os interessados compreendam as decisões tomadas na gestão escolar e acompanhem o progresso e os resultados da escola de forma clara e objetiva. Pode-se dizer que o controle social também ajuda a prevenir práticas inadequadas e garante que os recursos sejam utilizados de forma eficiente e responsável, beneficiando o desenvolvimento educacional e social de todos os envolvidos (Silva, 2016).

Além disso, com a participação ativa de membros da comunidade e de organizações da sociedade civil, é possível ter maior garantia de que as políticas educacionais estejam alinhadas com as necessidades e expectativas daquela comunidade. Nessa direção, a gestão democrática escolar, o princípio da transparência e o controle social são fundamentais para o fortalecimento do sistema educacional.

A autonomia financeira suscitada no Decreto nº 33.867, de 22 de agosto de 2012 emerge como um elemento crucial para a promoção de um ambiente de aprendizado eficaz e sustentável, uma vez que permite às instituições educacionais gerenciarem os respectivos recursos de maneira autônoma, com o fim de implementar as iniciativas direcionadas às necessidades específicas de cada

comunidade escolar, o que, por sua vez, estimula a excelência acadêmica e a melhoria contínua dos resultados educacionais.

No entanto, é importante ressaltar que a autonomia financeira não deve ser dissociada de uma gestão democrática eficiente. A convergência entre a autonomia financeira e a gestão democrática é crucial para garantir que as decisões relativas aos recursos sejam tomadas de forma transparente e participativa, levando em consideração a diversidade de opiniões e necessidades daquela comunidade escolar.

Com a edição da Lei nº 6.023, de 18 de dezembro de 2017<sup>35</sup>, o PDAF deixa de ser um Programa de Governo e passa a ser um Programa de Estado. Significa dizer que com essa publicação o PDAF adquire uma relevância duradoura e sustentável para a sociedade do Distrito Federal, já que um Decreto está sujeito a mudanças e revisões com a alternância de poder.

Um programa de Governo ou uma política de Governo perpassa pela ideia de que houve uma eleição livre, em democracias, por meio do qual um Governo executa suas competências por um período. Por outro lado, uma política de Estado está associada ao Estado que é duradouro e não se modifica, em tese, mesmo havendo sucessivos Governos (Dias, 2017).

Assim, a existência de uma norma estabelecida como uma política de Estado representa uma conquista essencial para a estabilidade e o progresso contínuo, demonstrando uma maior capacidade estatal de suas instituições em transcender os interesses imediatos e garantir a continuidade das políticas fundamentais, que no caso do PDAF visa promover o desenvolvimento do projeto pedagógico e, dessa forma, ofertar à comunidade escolar um espaço atrativo, limpo, seguro e funcional, para que promova a real transformação dos alunos.

Segundo a Lei do PDAF, Lei nº 6.023, de 18 de dezembro de 2017, o Programa é um mecanismo que possibilita as escolas da rede pública de ensino de forma mais célere, com vistas a melhorar o projeto pedagógico e fortalecer a gestão democrática. A descentralização financeira é feita “de caráter complementar e suplementar”, o que significa dizer que deve sustentar além de um mínimo necessário

---

<sup>35</sup> Lei nº 6.023, de 18 de dezembro de 2017. Disponível em: [https://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/b1020cf205f648a8b7a625c238a7d1eb/Lei\\_6023\\_18\\_12\\_2017.html](https://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/b1020cf205f648a8b7a625c238a7d1eb/Lei_6023_18_12_2017.html). Acesso em 11 out 2023.

(caráter complementar), superando o básico (caráter suplementar), quanto aos repasses financeiros para que as escolas funcionem na sua integralidade e atendam as ações pedagógicas e o aluno perceba que há uma qualidade de ensino (Silva e Silva, 2023).

A gestão democrática é extraída da Constituição Federal<sup>36</sup>, além de estar também prevista na Lei Orgânica do Distrito Federal<sup>37</sup> e ainda no Plano Nacional de Educação<sup>38</sup> e no Plano Distrital de Educação<sup>39</sup>. Portanto, uma gestão democrática eficaz assegura a prestação de contas e a transparência na utilização dos recursos, promovendo assim a confiança e o envolvimento de todos os membros da comunidade escolar.

A Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal (SEEDF) é responsável pela gestão do Programa em conjunto com a equipe de gestores educacionais e da comunidade. Para que uma Unidade Escolar possa utilizar os recursos do PDAF é imprescindível atender às exigências impostas pela Lei nº 6.023, de 18 de dezembro de 2017 (Lei do PDAF), a qual obriga a elaboração do Plano de Aplicação Anual (PAA), decorrente das metas previstas no Plano de Trabalho<sup>40</sup> da respectiva unidade escolar.

O PAA descreve as metas e objetivos administrativos-operacionais para o próximo ano e tem a validade de até o primeiro trimestre do exercício subsequente. Além disso, o PAA se refere às

---

<sup>36</sup> Art. 205, inciso VI - gestão democrática do ensino público, na forma da lei. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em 11 out 2023.

<sup>37</sup> Art. 222. O Poder Público deve assegurar, na forma da lei, a gestão democrática do sistema público de ensino, com participação e cooperação de todos os segmentos envolvidos no processo educacional e na definição, na implementação e na avaliação de sua política. Disponível em: [https://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/66634/Lei\\_Org\\_nica\\_08\\_06\\_1993.html](https://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/66634/Lei_Org_nica_08_06_1993.html). Acesso em 22 out 2023

<sup>38</sup> Lei nº 13.005/2014. Disponível em: <https://pne.mec.gov.br/18-planos-subnacionais-de-educacao/543-plano-nacional-de-educacao-lei-n-13-005-2014>. Acesso em 11 out 2023.

<sup>39</sup> Lei nº 5.499, de 14 de julho de 2015. Disponível em: [https://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/a67c782d75ed48168d81521d566eeac2/Lei\\_5499\\_14\\_07\\_2015.html](https://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/a67c782d75ed48168d81521d566eeac2/Lei_5499_14_07_2015.html). Acesso em 11 out 2023.

<sup>40</sup> De acordo com a Portaria nº 614, de 18 de novembro de 2021, Plano de Trabalho é um documento derivado do termo de colaboração, a ser elaborado de acordo com o roteiro proposto pela administração pública distrital, que será apresentado em consonância com a Proposta Pedagógica ou Projeto Político Pedagógico e o Plano de Gestão da Unidade Escolar, e que conterá as prioridades administrativo-operacionais para um conjunto de despesas a serem executadas durante a vigência do termo de colaboração.

ações administrativas e deve andar junto com as ações político-pedagógicas da escola.

A gestão democrática no PDAF se insere neste momento, tendo em vista que para o desenvolvimento do PAA é necessário o envolvimento dos gestores escolares com os membros da Unidade Executora Local - UExL, e deverá ser aprovado primeiro pelo Conselho Escolar ou, na ausência deste, pela Assembleia Geral Escolar. Dessa forma, o PAA tem o objetivo de implementar o projeto político-pedagógico coletivamente, dando legitimidade para a comunidade escolar, o Estado e a sociedade.

Em suma, o PDAF é um Programa de descentralização financeira que visa apoiar as escolas na execução do projeto pedagógico, e é gerido pela Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal - SEEDF juntamente com os agentes executores e com os agentes participativos, os quais estão definidos na Lei do PDAF e para melhor entendimento ao presente trabalho, faz-se relevante a transcrição:

Art. 3º Para fins desta Lei, são considerados agentes participativos:

I - em nível local:

a) assembleia geral escolar - instância máxima de participação direta da comunidade escolar que abrange todos os segmentos escolares e é responsável por acompanhar o desenvolvimento das ações da escola;

b) conselho escolar - órgão de natureza consultiva, fiscalizadora, mobilizadora, deliberativa e representativa da comunidade escolar;

II - em nível regional: entidade associativa composta por profissionais da educação e outros membros da comunidade escolar interessados, vinculados a uma regional de ensino, constituída com a finalidade de apoiar e promover iniciativas com vistas à melhoria da qualidade do processo educativo.

§ 1º Nos casos em que já exista entidade constituída sob qualquer denominação com os mesmos fins descritos no inciso II, devem ser feitas adequações em seus estatutos ao disposto nesta Lei.

§ 2º Inexistindo entidade constituída com o objetivo de cumprir as finalidades elencadas no inciso II, ela deve ser criada.

Art. 4º Para fins desta Lei, são considerados agentes executores:

I - Unidade Executora Local - UExL: sociedade civil com personalidade jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, que deve ser instituída por iniciativa da escola, da comunidade escolar ou de ambas, sob a forma de Associação de Pais e Mestres - APM, Associação de Pais, Alunos e Mestres - APAM, Caixas Escolares - CxE ou outras denominações, com a finalidade de apoiar e promover iniciativas com vistas à melhoria da qualidade do processo educativo;

II - Unidade Executora Regional - UExR: sociedade civil com personalidade jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, que deve ser instituída por iniciativa da regional de ensino, da comunidade escolar ou de ambas, sob a forma de Associação de Apoio à Educação, no âmbito da respectiva regional de ensino, com a finalidade de apoiar e promover iniciativas com vistas à melhoria da qualidade do processo educativo.

Art. 5º A Unidade Executora - UEx é responsável pelo cumprimento dos procedimentos necessários para se habilitar ao recebimento do repasse do PDAF e pela sua execução, bem como pela prestação de contas referente à utilização dos recursos públicos recebidos.

Parágrafo único. A UEx fica proibida de exercer quaisquer atividades administrativas e financeiras que não sejam exclusivamente voltadas ao atendimento das finalidades estabelecidas no ato de sua constituição: apoiar e promover iniciativas com vistas à melhoria da qualidade do processo educativo.

Para o PDAF funcionar na sua integralidade, é requisito a constituição legal de uma Unidade Executora Local - UExL, no caso de ser uma escola, ou uma Unidade Executora Regional - UExR, no âmbito de uma Regional de Ensino, nos moldes de uma Associação Civil com personalidade jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, regidas por seu Estatuto e pelo Código Civil, cujo fim é ser o esteio e o estímulo nas ações que melhorem a qualidade da educação do Distrito Federal<sup>41</sup>.

Uma das funções que é colocada a essas Unidades Executoras é receber, administrar, prestar contas dos recursos financeiros obtidos por meio de repasses governamentais, ou proveniente de doações e eventos. A presidência da Unidade Executora é exercida sempre pelo Diretor da Unidade Escolar ou do dirigente da Regional de Ensino, conforme se observa do artigo 6º, parágrafo 2º da Lei nº 4.751, de 07 de fevereiro de 2012:

---

<sup>41</sup> Art. 5º, parágrafo único da Lei 6.023/2017: “Parágrafo único. A UEx fica proibida de exercer quaisquer atividades administrativas e financeiras que não sejam exclusivamente voltadas ao atendimento das finalidades estabelecidas no ato de sua constituição: apoiar e promover iniciativas com vistas à melhoria da qualidade do processo educativo.”

§ 2º Para recebimento dos recursos de que tratam o caput e o art. 7º, a presidência ou função equivalente da unidade executora deverá ser exercida pelo diretor da unidade escolar ou da diretoria regional de ensino apoiada.

Percebe-se que a Unidade Executora tem um papel importante para a autonomia da Escola, pois por meio da participação da comunidade escolar há uma colaboração com a gestão, principalmente no aspecto do destino dos recursos financeiros, já que é por meio dela que se faz a execução do PDAF.

Tanto é assim, que a Lei 4.751/2012 aponta a Unidade Executora como a responsável pela autonomia da gestão financeira, em decorrência do respectivo projeto político-pedagógico, do plano de gestão e dos recursos financeiros destinados. A formalização será realizada por intermédio da celebração de um termo de colaboração<sup>42</sup> entre a Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal e uma dessas Unidades Executoras.

Outra disposição legal imposta é com relação aos recursos financeiros provenientes do PDAF só poderem ser utilizados para as despesas de custeio e de capital<sup>43</sup>. Assim, a Lei do PDAF proíbe a contratação de serviços continuados de “cocção de alimentos; limpeza; vigilância patrimonial; socorro e salvamento e saúde”<sup>44</sup>.

Assim, a execução do recurso do PDAF é efetuada pela Unidade Executora por meio de compras de materiais de consumo e permanente e/ou contratação de serviços, de acordo com o que foi

---

<sup>42</sup> A partir da edição da Lei Federal nº 13.019, de 31 de julho de 2014, que versa sobre as parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco, mediante a execução de atividades ou de projetos previamente estabelecidos em planos de trabalho inseridos em termos de colaboração, em termos de fomento ou em acordos de cooperação; define diretrizes para a política de fomento, de colaboração e de cooperação com organizações da sociedade civil. Assim, a celebração do credenciamento entre a SEEDF e a UEx será chamada de termo de colaboração.

<sup>43</sup> Segundo Silva e Silva (2023), recursos de custeio (ou correntes) são aqueles utilizados em despesas com a aquisição de materiais de consumo, contratos de prestação de serviços diversos (inclusive, para manutenção dos equipamentos patrimonializados e pequenos reparos em prédios próprios [manutenção corretiva e preventiva, e não obras que agreguem valor significativo ao prédio]), ou seja, são recursos utilizados para o dia a dia. Já os recursos de capital (ou de investimento) são aplicados no patrimônio, como a aquisição de materiais ou bens permanentes e a realização de obras que agreguem valor significativo ao prédio, que em geral são de construção ou ampliação.

<sup>44</sup> § 5º art. 17 da Lei 6.023/2017.

estabelecido no Plano Administrativo Anual, que compreende o projeto político-pedagógico e o plano de trabalho.

## **5.2 A Problemática do PDAF Antes da Transformação Digital**

Para o presente estudo houve a necessidade de delimitar o escopo que envolve toda a sistemática do PDAF. Assim, com vistas a tornar mais compreensível a operacionalização do PDAF antes da transformação digital, serão expostos os procedimentos das contratações, com um fluxo do processo da execução do recurso proveniente do PDAF, incluindo a prestação de contas, conforme ilustrado na figura 20, do próximo capítulo.

Embora o formato do PDAF não seja mais esse, a análise das mudanças ocorridas é relevante pelas características peculiares, que possibilitará a comprovação da hipótese delimitada nesta pesquisa. Dentre estas estão o acúmulo de processos relativos à prestação de contas relativas à execução do Programa e identificação de relacionamentos entre empresas contratadas e empresas fornecedoras de outros orçamentos.

O primeiro passo é a celebração do termo de colaboração entre a UEX, juntamente com o plano de trabalho, e a SEEDF. Após, o procedimento das contratações (bem ou serviço) possui os seguintes passos:

### **L. Definição do objeto:**

O objeto a ser adquirido ou o serviço a ser contratado deve constar na Ata de Prioridade<sup>45</sup>, pois os recursos executados devem estar em conformidade com os critérios estabelecidos no plano de trabalho e na legislação aplicada.

### **ii. Realização de 3 cotações:**

---

<sup>45</sup> Art. 11 da Portaria nº 134, de 14 de setembro de 2012: A Unidade Escolar, os Centros de Educação Profissional e a Coordenação Regional de Ensino, juntamente com os membros da UEx e os membros dos órgãos deliberativos, irão elaborar a ata de prioridades, destacando os projetos que serão desenvolvidos e a distribuição dos valores previstos.

Tanto para a contratação de pessoa física ou de microempreendedor individual, a Unidade Executora procederá com 3 pesquisas de preços com profissionais que exerçam atividades correspondentes.

No caso de pessoa jurídica, deverá apresentar 3 pesquisas de preços, colhidas junto a empresas diferentes, mas que sejam equivalentes em suas atividades econômicas.

### **iii. Seleção De Fornecedores:**

A seleção do fornecedor será feita com vistas à aplicação do princípio da economicidade, ou seja, deve optar a Administração Pública por aquele de menor valor sem que os padrões de qualidade sejam afetados.

### **Iv.Comprovação Da Regularidade Fiscal:**

O contratado deverá demonstrar as documentações exigidas pelas normas que regem a matéria.

### **V. Entrega:**

A empresa contratada deve entregar a nota fiscal eletrônica ou se pessoa física deve entregar a nota fiscal avulsa.

### **VI. Pagamento:**

Para comprovar o pagamento deve a Unidade Executora juntar a cópia do cheque e o comprovante bancário.

### **VII. Prestação De Contas:**

A Unidade Executora deve fazer a prestação de contas a cada 4 meses e a cada exercício financeiro.

Feita essa breve explicação das etapas de como eram realizadas a execução do recurso do Programa, faz-se necessário expor alguns detalhes referentes ao processo de prestação de contas e à

concentração de empresas contratadas, tendo em vista que essas eram as etapas mais problemáticas atinentes ao PDAF.

A exigência de pesquisa de preços com no mínimo 3 empresas é exigida tanto pela lei de licitações, quanto nas legislações do PDAF, com o fim de garantir os princípios da competitividade, impessoalidade, isonomia e transparência das contratações.

Na Auditoria de Conformidade<sup>46</sup> realizada pelo Tribunal de Contas do Distrito Federal (TCDF) foi possível constatar uma significativa concentração de empresas que possuem o mesmo sócio e o mesmo objeto contratadas pelas escolas em 2019 e 2020, o qual daria uma falsa impressão de um rodízio dessas empresas na execução de serviços.

Outro achado dessa auditoria, foi que uma proporção significativa, superior a 50%, das empresas detinham um faturamento reduzido ou nulo, sugerindo que essas empresas serviam como fornecedoras de orçamentos. Na realidade, isso resultou na formação de um cenário aparentemente competitivo, mas com a possibilidade prática de estabelecer preços superiores aos de mercado, uma vez que as empresas que forneciam orçamentos estavam inseridas no mesmo grupo empresarial, tendo concluído da seguinte forma:

Estas evidências, tomadas em conjunto, permitem concluir pela ausência de conformidade frente aos dispositivos legais que preveem a garantia da competitividade nas contratações do PDAF, em especial no tocante à obtenção de orçamentos de três empresas distintas com vistas a balizar os preços das contratações.

Ao analisar a Portaria nº 134, de 14 de setembro de 2012, que tratava de toda a regulamentação do PDAF anteriormente à transformação digital, percebe que a etapa de prestação de contas se inicia com a Unidade Executora elaborando a cada 4 meses os Relatórios-Síntese de Execução Quadrimestral - RSEQ. Esses relatórios são analisados pelo setor competente da SEEDF, para que seja realizado o controle dos recursos gastos. Observa-se que, caso a UEX não disponibilize a prestação de contas do quadrimestre nos prazos estipulados, haverá bloqueio na conta do PDAF no BRB.

---

<sup>46</sup> Relatório Prévio de Auditoria nº. 1/2022 DIASP2. Disponível em: <https://etcdf.tc.df.gov.br/?a=consultaETCDF&f=formPrincipal&edoc=3E4CFOFO>. Acesso em 12 nov 2023.

De igual modo, deverá ser fornecido à SEEDF um conjunto de documentos elencados no parágrafo 7º do art. 21, para que no final do ano seja juntada toda a documentação necessária para compor o processo final de prestação de contas, o qual será submetido à SEEDF para análise da regularidade da aplicação dos recursos.

Acrescenta-se a isso o fato de a SEEDF precisar se adequar ao disposto no Decreto nº 37.843, de 13 de dezembro de 2016, que regulamentou no âmbito do Distrito Federal, a Lei 13.019/2014, que trata das parcerias celebradas entre a Administração Pública distrital e as organizações da sociedade civil.

Por força deste Decreto as prestações de contas devem ser monitoradas e avaliadas, com vistas a comprovar se as metas programadas foram atingidas, consoante se observa no artigo 59:

Art. 59. A prestação de contas é um procedimento de acompanhamento sistemático das parcerias, instaurado para demonstração e verificação do cumprimento de metas e resultados.

Contudo, esse sistema de contratação e de prestação de contas gerava uma enorme dificuldade em demonstrar a aplicação dos recursos gastos na escola ou na regional de ensino de maneira regular, ocasionando a intempestividade na análise conclusiva das prestações de contas relativas ao PDAF, bem como a fragilidade no controle dos recursos do Programa.

Esse também foi o entendimento do Tribunal de Contas do Distrito Federal quando determinou à Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal na Decisão nº 181/2021<sup>47</sup> o seguinte:

(...) d) disponibilize e mantenha recursos humanos e tecnológicos adequados para os setores envolvidos na análise de prestações de contas do PDAF (UNIAGs, GPDESC, DIPRESC e SUAG), inclusive, verificando a conveniência e **oportunidade de implantação de sistema informatizado**, a exemplo do utilizado pelo FNDE no âmbito do PDDE (Achado 3); (grifei)

Para Torre (2010, p. 58), a dinâmica dos programas de descentralização financeira às escolas importa na descentralização/centralização, em que o “nível central entrega

<sup>47</sup> Decisão nº 181/2021 – TCDF. Disponível em: <https://etcdf.tc.df.gov.br/?a=consultaETCDF&f=formPrincipal&edoc=E181EE96>. Acesso em: 7 nov 2023.

competência e autoridade para as escolas tomarem decisões em troca de prestação de contas sobre os resultados educativos".

Já Hansen (2012) aponta que a responsabilidade delegada a um setor obriga a prestação de contas, que envolve a apreciação do funcionamento dos resultados reais com os resultados esperados ou orçados. É esse o sentido do PDAF, possibilitar a correta prestação das contas dos recursos financeiros descentralizados, com vistas a atender e executar o projeto político-pedagógico da rede pública de ensino do Distrito Federal.

Contudo, Silva (2016), ao estudar sobre a prestação de contas do PDAF, destaca ser um processo altamente complexo e burocrático. Essa situação se deve pelo fato de os servidores que executam o Programa não possuírem habilidades técnicas em matérias orçamentárias e financeiras, tendo em vista que o Diretor da escola é o presidente da Unidade Executora e os demais membros são servidores e pessoas da comunidade, pai/mãe e/ou estudante, quando couber, que também não detêm conhecimento técnico para operar de forma satisfatória os recursos do PDAF.

A autora (2016, p. 110) adverte ser necessário a promoção de elementos técnicos e procedimentais, para que o Diretor tenha condições efetivas de gerir os repasses e não se perder em um sistema burocrático confuso. Reforça afirmando que:

O sistema de controle da Secretaria de Educação está orientado apenas para o cumprimento de aspectos legais, para os resultados contábeis. Falta proporcionar a este diretor, o suporte necessário para fortalecer os aspectos qualitativos de sua gestão.

Nesse ponto, é preciso trazer o fato de que a supervisão dos gastos acontece a posteriori, com base em diversas legislações esparsas, fazendo com que a prestação de contas seja, na maioria dos casos, deficitária. Sobre esse tema, vale transcrever a conclusão feita no Relatório Final de Inspeção nº 2.2011.17<sup>48</sup>, firmado pelo Tribunal de Contas do Distrito Federal (TCDF), proferido no bojo do Processo nº 6.288/2008, tendo a fiscalização alcançado os exercícios de 2011 a 2014:

concluiu-se que as prestações de contas dos recursos do PDAF não obedecem à legislação, pois ficou comprovado que apenas

---

<sup>48</sup>Relatório Final de Inspeção nº 2.2011.17. Disponível em: <https://etcdf.tc.df.gov.br/?a=consultaETCDF&f=formPrincipal&edoc=D1DFBB94>. Acesso em: 7 nov 2023

1,10% dos recursos transferidos tiveram suas prestações de contas aprovadas.

Na Informação nº 70/2021<sup>49</sup> proferida também pelo TCDF, a SEEDF demonstrou a relação das prestações de contas em estoque constantes na Gerência de Prestação de Recursos Descentralizados – GPDESC, bem como a quantidade de analistas e a estimativa para conclusão das análises na referida Gerência, demonstrados na figura 5, saber:

**Figura 19** - Quantitativo de processos de prestação de contas pendentes de análise

Tipos de processos	Quantidade de processos na GPDESC	Quantidade de analistas PDAF na GPDESC	Quantidade de processos analisados mensalmente na GPDESC	Quantidade de processos analisados semestralmente na GPDESC	Estimativa de término das análises (em meses)
Físicos (2009 a 2013)	2045	5 analistas de 40 horas	80	480	24
SEI (2017 a 2018)	539	4 analistas (sendo 3 de 20 horas)	50	300	11
SEI (2019 e 2020)	1278	2 analistas de 40 horas	40	240	32
Total	3862	11	170	1020	

**Fonte:** Informação nº 70/2021- TCDF.

Outro ponto, que não será objeto de aprofundamento dessa pesquisa, mas que precisa ser abordado, é que se espera que os professores, na função de diretor, implementem políticas formuladas pela alta gestão distante da função de magistério. No caso do PDAF, o diretor por ter a responsabilidade de executar o programa, necessita muitas vezes de habilidade técnica de contabilidade, gerando muitas vezes uma lacuna substancial entre a expectativa e a realidade, pois o sobrecarrega em mais uma atribuição burocrática, levando-o a uma série de desafios que impactam negativamente na eficácia da política a ser implementada.

Lotta (2010, p. 27) ao discorrer sobre a fase de implementação, afirma ser o “momento em que as políticas já formuladas entram em ação e são colocadas em prática” Nessa linha, a formulação do PDAF foi realizada pela alta gestão da estrutura do Governo do Distrito Federal e passou a ser operacionalizada pelos diretores, que são professores e gestores educacionais.

<sup>49</sup> Informação nº 70/2021- TCDF. Disponível em: <https://etcdf.tc.df.gov.br/?a=consultaETCDF&f=formPrincipal&edoc=1759E541>. Acesso em: 7 nov 2023.

Essa é a visão weberiana de burocracia denominada pela literatura de *top-down*, a qual “reflete-se nas estruturas tradicionais de governança, enfatizando a separação entre a política e a administração e enfocando o controle e a hierarquia” (Lotta, 2010, p. 30). Dessa forma, Lotta continua debatendo que a implementação demanda um conjunto de ações, cujo fim é alcançar os resultados esperados, não sobrando espaço para a discricionariedade (autonomia) por parte dos executores.

Verifica-se, portanto, que o excesso de funções desempenhadas principalmente pelo diretor contribui para que a execução dos recursos do PDAF não seja feita de maneira adequada e eficiente.

Por fim, toda essa sistemática da operacionalização, acompanhamento e controle dos gastos do PDAF proporcionou diversas fraudes. Esse tema foi abordado pela Edição Eletrônica do G1 DF<sup>50</sup>, em matéria publicada no dia 10/08/2021:

A Polícia Civil e o Ministério Público do Distrito Federal e Territórios (MPDFT) cumpriram, na manhã desta terça-feira (10), mandados de busca e apreensão na sede Secretaria de Educação, na Asa Sul. A operação investiga supostos desvios de recursos públicos do Programa de Descentralização Administrativa e Financeira (PDAF):

De acordo com a investigação, as supostas fraudes ocorreram entre 2018 e 2020. O MPDFT informou que "há indícios de emissão de notas fiscais frias" por empresas integrantes do grupo criminoso. Essas companhias, que não tiveram os nomes divulgados, recebiam verbas públicas do PDAF sem fornecer bens ou prestar serviços, segundo a investigação.

Também foi tema tratado pela reportagem veiculada no dia 04/11/2022, na Edição Eletrônica do Correio Braziliense<sup>51</sup>:

A Polícia Civil do Distrito Federal (PCDF) desencadeou, nesta sexta-feira (4/11), uma operação que apurou a má aplicação de verbas do Programa de Descentralização Administrativa e Financeira (PDAF), da Secretaria de Educação, em uma escola

---

<sup>50</sup> Loredó, Sthefanny e Galvão, Walder. **Polícia e Ministério Público fazem buscas na Secretaria de Educação do DF para investigar suposto desvio de verbas**. G1 DF, Brasília, 10/08/2021. Disponível em: <https://g1.globo.com/df/distrito-federal/noticia/2021/08/10/policia-e-ministerio-publico-fazem-buscas-na-secretaria-de-educacao-do-df-para-investigar-suposto-desvio-de-verbas.ghtml>. Acesso em: 07 nov 2023.

<sup>51</sup> Eleutério, Júlia. **Escola do Paranoá é alvo de investigação de desvio de verbas do PDAF**. Correio Braziliense, Brasília, 04/11/2022. Disponível em: <https://www.correiobraziliense.com.br/cidades-df/2022/11/5049393-escola-do-paranoa-e-alvo-de-investigacao-de-desvio-de-verbas-do-pdaf.html>. Acesso em: 07 nov 2023.

na região do Paranoá. Segundo a polícia, até o momento, foram identificadas quatro empresas envolvidas nas fraudes, além de servidores da unidade de ensino. Segundo a apuração policial, há indícios de notas fiscais referentes à aquisição de mercadorias que sequer fazem parte do objeto social das empresas que as emitiram.

Além disso, verificou-se notas fiscais com data anterior à do próprio orçamento e à apresentação de orçamentos por empresas fictícias.

Com base nas informações acima, perfaz-se que esse modo de aplicação dos recursos públicos por parte das Unidades Executoras é falho, podendo favorecer a fraudes e a ineficiência do gasto público, inibindo a completude do projeto pedagógico e enfraquecendo a gestão democrática, pilares da descentralização de recursos financeiros.

## **5.3 A TRANSFORMAÇÃO DIGITAL IMPLEMENTADA NO PDAF**

### **5.3.1 Inovação no PDAF**

O grande desafio que a Secretaria de Estado de Educação enfrenta na gestão do PDAF, conforme já discorrido, se refere à prestação de contas dos recursos executados, uma vez que essa prestação acontece pelo menos a cada 4 meses. Em análise sobre possíveis irregularidades no PDAF, observa-se que o TCDF ao assentar o Parecer nº 0122/2019<sup>52</sup>, demonstrou que, naquele momento, teriam mais de 3.000 (três mil) processos de prestação de contas pendentes de análise, referentes aos anos de 2009 a 2014.

Assim, foi editado o Decreto 42.403, de 18 de agosto de 2021<sup>53</sup>, com o intuito de regulamentar a Lei 6.023/2017 (Lei do PDAF) e ao mesmo tempo inovar quanto à criação do CARTÃO PDAF, ao credenciamento de cadastro de fornecedores de bens e serviços, à implantação do banco de preços e conseqüentemente aprimoramento da prestação de contas. Os esforços que culminaram na mudança de execução do PDAF estão alinhados com as atuais tendências da

<sup>52</sup>Parecer nº 0122/2019 - TCDF. Disponível em: <https://etcdf.tc.df.gov.br/?a=consultaETCDF&f=formPrincipal&edoc=1F043E24>. Acesso em 08 nov 2023.

<sup>53</sup>Decreto nº 42.403, de 18 de agosto de 2021. Disponível em: [https://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/65924258c7b9494e8374afb797d22df9/Decreto\\_42403\\_18\\_08\\_2021.html](https://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/65924258c7b9494e8374afb797d22df9/Decreto_42403_18_08_2021.html). Acesso em 09 nov 2023.

governança e inovação no setor público, conectados com as políticas de inserção de novos sistemas e a transformação digital.

Houve uma série de ações conjuntas entre a Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal - SEEDF, o Banco de Brasília (BRB), o Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas do Distrito Federal (SEBRAE/DF) e a Secretaria de Estado de Planejamento, Orçamento e Administração do Distrito Federal (SEPLAD), com o fim de possibilitar o desenvolvimento de iniciativas destinadas a contribuir com a melhoria da qualidade de ensino e o fortalecimento da gestão democrática, nos mecanismos de descentralização financeira, destinado a prover recursos às Unidades Escolares e Regionais de Ensino da rede pública do Distrito Federal.

A política pública formulada foi a de aprimorar os serviços e os processos de contratação, potencializando a transformação digital, por meio de uma interoperabilidade entre a SEEDF, o BRB e a SEPLAD.

### 5.3.2 Cartão PDAF

O Cartão PDAF foi criado para que as unidades escolares e as regionais de ensino da Rede Pública de Ensino do Distrito Federal pudessem utilizá-lo para movimentar os recursos financeiros advindos do Programa de Descentralização Administrativa e Financeira – PDAF e está normatizado pelo Decreto 42.403/2021:

Art. 2º O Cartão PDAF é o instrumento para movimentação dos recursos do PDAF transferidos aos agentes executores, em benefício das unidades escolares e das regionais de ensino da Rede Pública de Ensino do Distrito Federal, de forma eficiente, transparente e com celeridade na prestação de contas.

O dispositivo acima trouxe consigo uma revolução significativa na gestão da implementação dos repasses do PDAF, frisando que todo o processo deverá ter resultados efetivos, com transparência e uma prestação de contas mais ágil. Para tanto, estabeleceu-se no Decreto acima referenciado que o BRB será a instituição financeira responsável por:

- I - cadastrar os agentes executores habilitados pela SEEDF, junto às agências detentoras das contas correntes;
- II - confeccionar, entregar e creditar os cartões conforme estabelecido pela SEEDF;
- III - confeccionar e manter, para uso dos agentes executores, aplicativo de gestão, pagamento e controle dos gastos, com inserção de imagens, fotos de comprovantes fiscais de

- aquisição de bens e serviços e outra documentação porventura necessária;
- IV - restringir a utilização do crédito aos fornecedores credenciados pela SEEDF, por meio de ato próprio, em parceria com o Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas do Distrito Federal – SEBRAE/DF ou outras entidades;
- V - prestar informações e disponibilizar dados de execução do programa para a SEEDF, sempre que solicitado;
- VI - efetuar o bloqueio do cartão e a restituição do saldo ao erário no encerramento do programa ou a qualquer tempo, a pedido da SEEDF;
- VII - promover o cancelamento do cartão sempre que houver comunicação de alteração do representante legal da entidade;
- VIII - desenvolver plataforma digital de apoio à gestão dos recursos do PDAF, pelas unidades escolares e pelo setor responsável pelo acompanhamento e controle do PDAF da SEEDF;
- IX - transferir, quando da efetiva implementação, os saldos de recursos do PDAF em conta corrente dos agentes executores para crédito do Cartão PDAF; e
- X - cumprir todas as obrigações correlatas e específicas a serem estabelecidas em contrato, a ser firmado com a SEEDF, para a operacionalização do Cartão PDAF.

Com a instituição do Cartão PDAF, já se percebe uma mudança na operacionalização dos recursos do PDAF, uma vez que ao fornecer um aplicativo que inclua a gestão, o pagamento e o monitoramento dos gastos, por meio de imagens dos recibos fiscais de aquisição de bens e serviços, farão com que a burocracia diminua, a transparência aumente e o controle seja mais realista. Tal plataforma digital dará apoio à gestão dos recursos do PDAF, tanto às unidades escolares e coordenações de ensino, como para o setor responsável pelo acompanhamento e controle do PDAF dentro da SEEDF.

### **5.3.3 Credenciamento dos Fornecedores**

A partir da edição do Decreto 42.403/2021, as Escolas Públicas do DF, mediante as respectivas Unidades Executoras, deverão adquirir bens e serviços com os fornecedores credenciados, em um sistema de rodízio, com o intuito de neutralizar as ofensas à isonomia, à moralidade e à impessoalidade, imprescindíveis no emprego de verbas públicas.

A formalização dos Editais de Chamamento Público, visando o credenciamento de fornecedores, foi desenvolvida pela Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal, com o apoio técnico da Secretaria de Estado de Planejamento, Orçamento e Administração do

Distrito Federal (SEPLAD). Dessa forma, para o credenciamento, foram realizados 3 (três) Editais de Chamamento Público, pela Subsecretaria de Compras Governamentais, unidade orgânica da SEPLAD, a quem compete a gestão relacionada à fase interna das licitações públicas dos órgãos e entidades da Administração Pública do Distrito Federal<sup>54</sup>.

O Edital nº 01/2022 - SCG/COLIC<sup>55</sup> foi publicado em 30 de junho de 2022, cujo fim é chamar os interessados para o credenciamento de Microempreendedores Individuais (MEI), tendo por objeto prestar serviços especializados de pequeno valor, conforme demanda e visando contemplar todos os fornecedores que cumpriram os requisitos do Edital.

O segundo Edital<sup>56</sup> foi para o credenciamento de Microempresas de Pequeno Porte (MPE) para prestações de serviços de manutenção e reforma no âmbito das Unidades Escolares e Regionais de Ensino da rede pública do Distrito Federal.

Já o terceiro Edital<sup>57</sup> trata de credenciar as Microempresas, Empresas de Pequeno Porte (EPP) e Microempreendedores Individuais, que trabalham no ramo varejista, com o fim de fornecer materiais de consumo e materiais permanentes às Escolas e às Regionais de Ensino da rede pública do Distrito Federal.

Inicialmente, utilizando-se mais uma vez a governança em rede, o credenciamento dos estabelecimentos comerciais foi feito por uma Comissão Mista entre a SEEDF e a SEPLAD, haja vista a expertise da SEPLAD no quesito de compras governamentais, tendo sido estabelecida pela Portaria Conjunta nº 12, de 17 de fevereiro de 2023.

---

<sup>54</sup> Art. 133 da Portaria nº 140 de 17 de maio de 2012, que aprova o Regimento Interno da SEPLAD. Disponível em: [https://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/5403e5f428fa4c24b89f40c21fb485d3/Portaria\\_140\\_17\\_05\\_2021.html](https://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/5403e5f428fa4c24b89f40c21fb485d3/Portaria_140_17_05_2021.html). Acesso em 09 nov 2023.

<sup>55</sup> Edital de Credenciamento nº 001/2022-COLIC/SCG/SPLAN/SEEC-DF. Disponível em: [https://www.educacao.df.gov.br/wp-content/uploads/2022/06/Edital\\_de\\_Licitacao\\_95793455.pdf](https://www.educacao.df.gov.br/wp-content/uploads/2022/06/Edital_de_Licitacao_95793455.pdf). Acesso 10 nov 2023.

<sup>56</sup> Edital de Credenciamento nº 002/2022-COLIC/SCG/SECANTI/SEPLAD-DF. Disponível em: [https://www.educacao.df.gov.br/wp-content/uploads/2022/06/edital\\_credenciamento\\_002-2022\\_100763839.pdf](https://www.educacao.df.gov.br/wp-content/uploads/2022/06/edital_credenciamento_002-2022_100763839.pdf). Acesso 10 nov 2023.

<sup>57</sup> Edital de Credenciamento nº 001/2023-COLIC/SCG/SECANTI/SEPLAD-DF. Disponível em: [https://www.educacao.df.gov.br/wp-content/uploads/2022/06/Edital\\_de\\_Licitacao\\_103464013.pdf](https://www.educacao.df.gov.br/wp-content/uploads/2022/06/Edital_de_Licitacao_103464013.pdf). Acesso 10 nov 2023.

Contudo essa Portaria foi revogada e agora está em vigor a Portaria nº 753, de 25 de julho de 2023<sup>58</sup>, com integrantes apenas da SEEDF.

Assim, a contratação e/ou a despesa que envolvam a utilização dos recursos do PDAF deverão ser efetuadas apenas após a inserção do fornecedor devidamente credenciado na Plataforma desenvolvida pela Subsecretaria de Tecnologia da Informação e Comunicação (SUTIC) da SEPLAD, que está armazenada no Portal de Serviços do GDF.

O fornecedor que se cadastrar com a finalidade de prestação de serviços ou bens materiais aceitará o preço que está no respectivo Edital de Chamamento, para fins de contratação com a UEX, bem como no Banco de Preços, módulo eletrônico também desenvolvido pela SUTIC, o qual será abordado na próxima seção.

Pelo fato de essa etapa não ser mais realizada pelas Unidades Executoras, trouxe mais agilidade e transparência no processo de execução dos recursos do PDAF e ao mesmo tempo retirou uma atribuição do Diretor da Escola. Já que para as Unidades Executoras - UEXs adquirirem bens ou serviços, os fornecedores já estarão cadastrados com toda a regularidade fiscal, jurídica e trabalhista verificada pela Comissão acima referenciada.

Com o intuito de tornar a burocracia da execução do PDAF qualificada e corporativamente harmoniosa, a Comissão de Credenciamento poderá solicitar, para subsidiar seus trabalhos, a colaboração técnica de profissional qualificado integrante dos quadros da Administração Pública ou do Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas do Distrito Federal – SEBRAE/DF.

Antes da implantação do módulo do credenciamento de fornecedores em plataforma eletrônica específica, a habilitação fiscal, jurídica e trabalhista era apresentada pela própria empresa, não permitindo a UEXs uma apreciação verdadeira, gerando um entrave na prestação de contas, pois muitas daquelas certidões apresentadas estavam vencidas ou não eram verdadeiras, fazendo com que uma simples prestação de contas fosse negada.

---

<sup>58</sup>Portaria nº 753, de 25 de julho de 2023. Disponível em: [https://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/6fd974d1365c4a4a8c42ee356b2bcde4/Portaria\\_753\\_25\\_07\\_2023.html](https://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/6fd974d1365c4a4a8c42ee356b2bcde4/Portaria_753_25_07_2023.html). Acesso 10 nov 2023.

No contexto pretendido por esta dissertação, com vistas a registrar o alcance da formulação desse módulo, os processos de prestações de contas serão mais céleres, transparentes, contendo equidade na participação dos fornecedores, com maior resposta à execução do PDAF, obtendo assim o aperfeiçoamento da qualidade do ensino da rede pública do DF, bem como o fortalecimento da gestão democrática.

### 5.3.4 Banco de Preços

A fase da pesquisa de preços, nas compras governamentais, é de suma relevância para evitar que seja realizada de forma inadequada e com isso conduzir que a contratação obtenha valores superestimados ou inexequíveis e, assim, ofender o princípio constitucional da eficiência,<sup>59</sup> do qual derivam os "subprincípios da celeridade, economicidade, planejamento e eficácia" (Pietro, p. 501).

Dentro desse contexto, a Administração Pública tem direcionado seus investimentos para soluções que contribuam para a diminuição do tempo e para uma estimativa mais precisa do cenário de mercado, fazendo uso da Tecnologia da Informação (Silva, 2022).

Nesse ponto, ao automatizar a pesquisa de preços, mediante um banco de preços, em que os fornecedores credenciados aceitam os valores dos serviços ou produtos a serem praticados na despesa de custeio e/ou de capital, estabelece-se uma maior transparência, controle, *accountability* e eficiência na execução do PDAF, pois cria dados acessíveis, expande a gama de fornecedores e ao mesmo tempo viabiliza maior controle do gasto público.

O banco de preços encontra-se normatizado no § 2º do art. 17 da Lei nº 6.023, de 2017:

§ 2º Fica dispensada a pesquisa de preços quando o valor do produto ou do serviço for compatível com banco de preços a ser estabelecido pelo Poder Executivo, conforme regulamento próprio.

O Decreto nº 42.403, de 18 de agosto de 2021o incluiu no art. 17:

A SEEDF providenciará, com o credenciamento dos fornecedores, a implementação do banco de preços previsto

---

<sup>59</sup> Art. 37 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

no § 2º do art. 17 da Lei nº 6.023, de 2017, para fins de simplificação na prestação de contas.

A Seção II da Portaria nº 614, de 18 de novembro de 2021 traçou as coordenadas de como será feita a utilização do banco de preços:

Art. 31. Para fins do disposto no §2º do art. 17 da Lei nº 6.023, de 2017, a Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal divulgará banco de preços público que será utilizado para fins avaliação da compatibilidade dos preços praticados pelos fornecedores de bens e serviços contratados pelos agentes executores.

§ 1º O banco de preços poderá ser confeccionado levando-se em consideração os parâmetros estabelecidos no Decreto nº 39.453 de 14 de novembro de 2018 ou em tabelas oficiais como Sistema de Custos Referenciais de Obras – SICRO e Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil – SINAPI ou ainda outros bancos de preços públicos e painel de preços divulgado pelo Ministério da Economia.

Para a efetivação do banco de preços, visando um impacto direto na formulação e implementação na melhoria dessa etapa, utilizando mais uma vez da rede de governança digital, foi preciso a colaboração da SUTIC para desenvolvê-lo. Assim, com o fim de concretizar a contratação a UEX não precisará mais solicitar 3 (três) orçamentos a empresas semelhantes e se responsabilizar pela seleção da melhor proposta, já que a ferramenta fará isso.

A lógica consiste a cada pesquisa que se faz de um especificado produto, busca dentro das notas fiscais emitidas nos últimos 5 dias dentro do sistema da Secretaria de Fazenda referente àquele produto, aplicando uma parametrização de mediana, para que o preço seja estabelecido como o referencial, o que significa que aquele preço é o máximo que se pode adquirir, podendo negociar com o fornecedor e comprar abaixo do estabelecido.

Em pesquisa realizada por Silva (2016, p. 111) com o Diretor de uma Unidade Escolar, percebeu-se a dificuldade em apresentar toda a documentação exigida para a correta prestação de contas:

Pra mim, a prestação de contas sempre foi o ponto mais fácil do sistema. Por quê? Planejar, a escola de uma forma geral ela planeja no seu dia a dia. A execução eu acho ela mais complexa porque ele tem que fazer pesquisa de preço. Ele tem que identificar o quê que é mais barato, com aquele cuidado com o dinheiro público, o zelo que ele tem com o dinheiro público, a economicidade que é aquilo que ele tem que preparar, da transparência para a comunidade escolar, discutir com a comunidade escolar do que ele precisa. Então, esses processos

são mais demorados dentro da escola para você juntar as pessoas para dar essa publicidade, de fazer essa discussão, porque cada um tem um pensamento. Então, pra mim, esse processo é um pouco mais complicado. A prestação de contas é comprovação daquilo que você executou.

### 5.3.5 A Prestação de Contas

Para entender melhor essa etapa, faz-se necessário realizar uma breve exposição da gênese da expressão *accountability*, a qual pode ser caracterizada pelo “controle, fiscalização, responsabilização, ou ainda prestação de contas” (Goulart, 2022, p. 18). Em pesquisa realizada por Pinho e Sacramento (2009), se observa que a concepção dada à palavra *accountability* envolve de forma implícita a responsabilização pelas ações praticadas e explicitamente a rigorosa necessidade para a prestação de contas, tanto no setor público quanto no privado.

Dessa forma, conforme exposto por FEU (2021) a concepção de *accountability* vem da gestão empresarial, que estava associada à prestação de contas com ênfase em resultados. Nesse mesmo sentido, a Lei 13.019/2014, que versa sobre as parcerias entre a Administração Pública e as organizações da sociedade civil, definiu em seu artigo 2º o que considera prestação de contas, vejamos o que diz o inciso XIV:

Art. 2º Para os fins desta Lei, considera-se:

(...) XIV - prestação de contas: procedimento em que se analisa e se avalia a execução da parceria, pelo qual seja possível verificar o cumprimento do objeto da parceria e o alcance das metas e dos resultados previstos, compreendendo duas fases:

- a) apresentação das contas, de responsabilidade da organização da sociedade civil;
- b) análise e manifestação conclusiva das contas, de responsabilidade da administração pública, sem prejuízo da atuação dos órgãos de controle;

A Unidade Executora Local ou Regional (UEX) é o agente responsável pela administração dos recursos recebidos do PDAF. Para tanto se faz necessário o credenciamento dessa entidade com a SEEDF. Segundo a Lei 6.023/2017, em seu artigo 6º estabelece:

Art. 6º O credenciamento das UEX é formalizado mediante celebração do termo de colaboração com a SEEDF, a ser proposto pela Administração Pública, conforme regido pela Lei federal nº 13.019, de 31 de julho de 2014, que define o regime jurídico das parcerias entre a Administração Pública e as organizações da sociedade civil, em regime de mútua colaboração, observadas as seguintes condições:

I - ter como objetivo principal a operacionalização do PDAF;

II - registrar que a UExL se compromete a cumprir plano de aplicação anual, em consonância com o projeto político-pedagógico elaborado pela comunidade escolar e o plano de gestão elaborado pela direção da unidade escolar, bem como a prestar contas dos recursos repassados, cumprindo os prazos estabelecidos pela SEEDF;

III - registrar que a UExR se compromete a cumprir plano de gestão elaborado pela própria regional de ensino, bem como a prestar contas dos recursos repassados, cumprindo os prazos estabelecidos pela SEEDF.

No tocante ao plano de trabalho, Pietro (2023) leciona que deverá estar anexo ao termo de colaboração, tendo esse um papel primordial ao controle de resultado, bem como para a apreciação da regularidade das despesas realizadas com os recursos vinculados à parceria, as quais devem ser previamente aprovadas no plano em comento.

Ao analisar a Portaria nº 614/2021, verifica-se que o plano de trabalho está previsto como documento fundamental para o credenciamento da Unidade Executora, a saber:

Art. 4º A Unidade Executora Local deverá apresentar o plano de trabalho e projeto político-pedagógico, estabelecendo prioridades administrativo-operacionais para um conjunto de despesas a serem executadas durante a vigência do Termo de Colaboração, de acordo com o modelo previsto em anexo a esta Portaria, do qual deverão constar os seguintes elementos: I - a descrição da realidade escolar que será objeto da parceria; II - definição das metas, com parâmetros para aferir seu cumprimento; III - forma de execução das atividades ou projetos; e IV - previsão de receitas e despesas

Cabe a UEX, por fim, a responsabilidade de prestar contas de forma periódica e anual, com o propósito de demonstrar como os recursos repassados foram gastos de acordo com o plano de trabalho. Aspecto relevante é também estabelecido no artigo 42 da Portaria 614/2021 quanto à prestação de contas:

Art. 42. É dever da Unidade Executora prestar contas, periodicamente e anualmente, de modo a comprovar a utilização dos recursos descentralizados do PDAF, em conformidade com os processos de gestão físico-financeiro estabelecidos no Plano Aplicação Anual, para o alcance das metas e dos objetivos pactuados no Plano de Trabalho e no Termo de Colaboração.

Pelo explicitado até aqui, com a implantação do Cartão PDAF, da plataforma eletrônica de credenciamento de fornecedores e do banco

de preços, fica claro que o processo de prestação de contas pelas UEXs está menos complexo e mais célere. Outro fator importante para a simplificação do processo é que a prestação de contas está sendo realizada no PDAF WEB, desenvolvido pelo BRB, que tem os módulos de prestação de contas por situação (aprovado, concluído, exigência e pendente), facilitando muito a prestação de contas, já que agora está sendo feita em tempo real.

Além disso, possibilita aferir o que está sendo mais consumido e como estão sendo distribuídos os gastos do PDAF dentro daquela UEX, distinguindo as despesas de capital e as de custeio, com vistas a oferecer melhores serviços públicos, bem como na adequação da elaboração das peças que compõem o orçamento público<sup>60</sup>.

---

<sup>60</sup> Art. 165 da Constituição Federal de 1988.



## 6

## AVALIAÇÃO DO VALOR PÚBLICO GERADO À SOCIEDADE DO DISTRITO FEDERAL

Nesta seção, serão apresentados os argumentos existentes relacionados à avaliação do valor público gerado à sociedade do Distrito Federal com a transformação digital do PDAF, bem como a validação da hipótese proposta na presente pesquisa.

Partido do modelo conceitual da figura 1, Cadeia de Governança, apresentado por Martins e Marins (2014), foi possível realizar a verificação dos 4 eixos expostos, quais sejam: i) Qualidade e capacidade institucional; ii) Desempenho; iii) Colaboração e iv) Valor Público, em virtude da governança pública na transformação digital ocorrida no PDAF.

Quanto à qualidade e capacidade institucional, ela se relaciona com a forma que o governo está preparado para atuar, com suas instituições na formulação implementação e avaliação de suas políticas públicas, com a finalidade de garantir a transparência, *accountability*, responsabilidade e controle social.

A primeira consideração se faz quanto à percepção que a automatização da operacionalização do PDAF trouxe a transparência da execução do Programa, uma vez que agora, por meio das plataformas digitais, permite que a SEEDF efetue o controle dos gastos *pari passu*, ou seja, ao mesmo tempo em que a UEX faz a contratação.

Neste ponto, foi atingido também o aprimoramento da prestação de contas (*accountability*) da execução do PDAF, impedindo aquele imenso atraso na verificação das exigências impostas pela Lei. E, em consequência, melhoria no monitoramento e no acompanhamento do PDAF.

O controle social é perceptível com a transparência das ações necessárias à execução do PDAF, a qual possibilita a participação mais ativa dos cidadãos na monitorização e avaliação das ações governamentais, tendo em vista que as plataformas digitais viabilizam o acesso fácil e rápido a informações relevantes sobre políticas públicas, orçamentos, projetos e resultados.

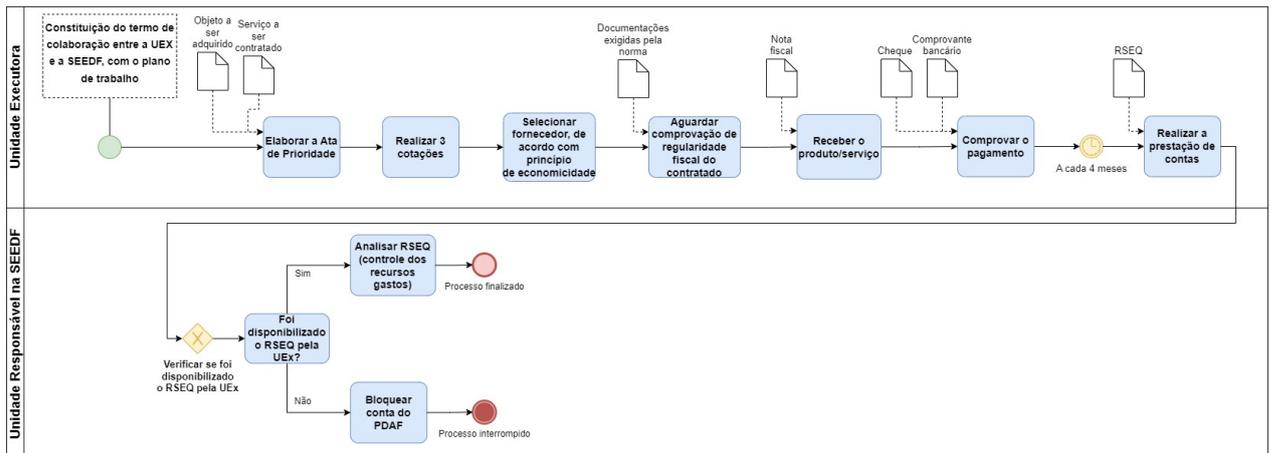
No quesito desempenho, se refere às ações realizadas na busca de resultados a serem alcançados (Martins e Marins, 2014). E no que se refere à colaboração é justamente a governança exercida em rede de maneira colaborativa e ativa, que proporcionou a implementação da transformação digital no PDAF. Assim, depreende-se que os esforços promovidos por meios dos arranjos institucionais mistos geraram eficiência na medida que permite atingir o valor público que se espera de uma política pública implementada.

É crucial ressaltar que o valor público não adquire essa natureza simplesmente por ser entregue pelo setor público; ele pode ser gerado por organizações governamentais, empresas privadas, ONGs ou usuários de serviços. Sua característica de público não é determinada por quem produz, mas sim pelos cidadãos que o consomem de maneira coletiva (Lopes, 2016).

Nesse viés que se concentra a avaliação do valor público gerado à sociedade do Distrito Federal com a transformação digital do PDAF, cujo foco foi buscar os produtos e resultados desenvolvidos, preservados ou oferecidos pelas instituições envolvidas, (SEE; SEFAZ; SEPLAD; BRB e SEBRAE/DF), as quais contribuíram em ter soluções eficazes e proveitosas para atender às necessidades ou demandas do interesse público, conforme já descrito no capítulo 5 deste trabalho.

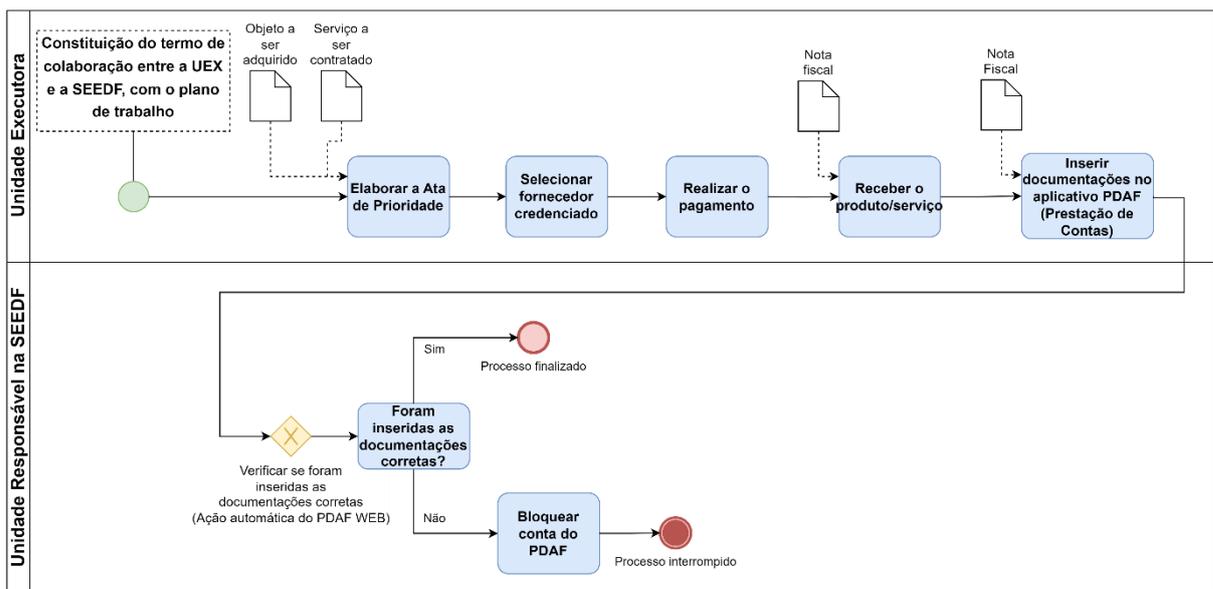
Com o objetivo de atender o segundo objetivo específico, foram mapeados o fluxo do processo da execução do recurso do PDAF antes e após a transformação digital, para que seja viável legitimar a hipótese levantada e avaliar se com essa automatização houve o aprimoramento dos níveis de equidade, controle, transparência e efetividade do Governo do Distrito Federal, os quais serão demonstrados nas figuras 20 e 21, a seguir:

**Figura 20** - Fluxo do processo da execução do recurso do PDAF antes da automação



Fonte: Elaborado pela autora

**Figura 21** - Fluxo do processo da execução do recurso do PDAF após a automação



Fonte: Elaborado pela autora

Comparando-se as duas figuras, tendo como referência três tipos de critérios, a saber: tempo; redundâncias e redução de gastos, pode-se identificar pontos fracos, excesso de tarefas, atrasos ou atividades que não agregavam valor ao processo de execução dos recursos do PDAF antes da automação. Da referida análise, percebe-se nitidamente que ao incorporar ferramentas tecnológicas ao processo, obteve-se otimização de tempo, agilidade das atividades, menos

burocracia e melhor alocação dos recursos públicos, promovendo, assim, eficiência e precisão no fim proposto.

Dessa forma, a hipótese apresentada nesta pesquisa foi comprovada, ou seja, a transformação digital operacionalizada no Programa de Descentralização Administrativa e Financeira - PDAF, aprimorou os níveis de equidade, controle, transparência e efetividade do Governo do Distrito Federal.

Quanto à equidade, comprovou-se que com a implementação do credenciamento dos fornecedores e a adoção do rodízio desses em uma plataforma digital, ocorreu a isonomia entre eles, impedindo o conluio das empresas contratadas e empresas que enviavam os orçamentos, ou ainda inibindo a contratação do mesmo fornecedor. Essa etapa é de extrema importância, pois como relatado nos trabalhos realizados pelos Auditores do TCDF, havia empresas criadas apenas para fornecer orçamentos, criando um aparente cenário competitivo.

No que tange ao controle, com a implementação da plataforma digital de prestação de contas, verifica-se que a análise dos processos de prestações de contas passou a ser tempestivo e o acompanhamento *pari passu*, ao mesmo tempo, melhorando, assim, a gestão e operacionalização do PDAF.

No que se refere à transparência, constatou-se que esse quesito houve grande evolução, pois, ao automatizar o credenciamento dos fornecedores, bem como a divulgação em meio Oficial desses possíveis contratados, e ainda a utilização de um preço de referência exposto no aplicativo, com a devida parametrização, e a prestação de contas em tempo real, elevou consideravelmente o nível de transparência.

A efetividade que a transformação digital trouxe à execução do PDAF é demonstrada nos construtos acima relacionados e ainda está evidenciada na figura 21, a qual traz a simplificação dos processos e a redução da burocracia, que resultou em mais tempo dos servidores da UEX nos respectivos trabalhos pedagógicos, atingindo com maior celeridade às demandas dos alunos.

Outro ponto relevante se refere à melhor execução financeira, uma vez que na automação do PDAF foram incorporados sistemas de verificação e validação, reduzindo erros e fraudes. Isso não apenas

aumenta a efetividade, mas também previne desperdícios financeiros associados a problemas operacionais.

A utilização de um sistema informatizado na gestão e no controle do PDAF contribui para a efetividade não apenas na redução de custos, mas também na otimização do uso dos recursos, com o fim de fornecer uma educação pública de melhor qualidade à população do Distrito Federal.



# T



## 7

**CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A proposta do presente estudo visou avaliar os efeitos e o ganho de valor público que a transformação digital do Programa de Descentralização Administrativa e Financeira (PDAF) gerou à sociedade do Distrito Federal.

Para atender o primeiro objetivo específico, foram identificadas e detalhadas as práticas de governança pública e digital adotadas na implementação dos sistemas informatizados para gestão e controle do PDAF, com base na revisão bibliográfica e na coleta e análise dos dados.

Mapear os fluxos dos processos referentes à execução dos recursos do PDAF, antes e após a transformação digital, possibilitou que o segundo objetivo específico fosse atingido, o que evidenciou a agilidade das atividades, a redução da burocracia e a melhor alocação dos recursos públicos.

O terceiro objetivo específico foi alcançado no capítulo 6 desta pesquisa, em que foi demonstrado os resultados alcançados com a automação dos microprocessos (Cartão PDAF; banco de preços; credenciamento de fornecedores e plataforma eletrônica da prestação de contas) do Programa de Descentralização Administrativa e Financeira – PDAF.

A revisão bibliográfica foi construída nas concepções de governança pública e digital, e, sobre a transformação digital no setor público, sendo a base para o entendimento dos aspectos que criam valor público para os cidadãos. Nessa perspectiva, a investigação foi em busca das mudanças práticas ocorridas na gestão e no controle dos recursos do PDAF, por meio da utilização de sistemas de informação, que garantissem mais agilidade e transparência na prestação de contas, bem como eficiência no gasto público.

Dentro desse contexto foi possível modular as condições e parâmetros para a composição da entrevista e do questionário, que foram aplicados aos gestores de alto nível e aos servidores das Unidades Executoras atinentes às Coordenações Regionais de ensino, respectivamente.

Os resultados desses instrumentos convergiram para semelhantes pontos de vista. A entrevista trouxe a perspectiva feita pela alta gestão da estrutura do Governo do Distrito Federal na formulação de uma política pública que resolvessem as ameaças e fraquezas contidas sobre o PDAF. Enquanto a visão do questionário revelou a percepção da realidade, de antes e depois da automação dos construtos, daqueles que operacionalizam o PDAF.

A implementação da automação no Programa de Descentralização Administrativa e Financeira revelou-se uma iniciativa alinhada aos fundamentos basilares da Administração Pública. Mediante a capacidade da governança pública e digital, houve a incorporação dos princípios da transparência, isonomia, competitividade, celeridade e eficiência. A capacidade de adaptação às demandas contemporâneas, especialmente no contexto da transformação digital, proporcionou não apenas uma otimização dos processos, mas também uma geração de valor substancial à sociedade.

Nesse cenário, a automação do PDAF emerge não apenas como uma modernização operacional, mas como um catalisador eficaz para a construção de uma gestão pública mais transparente, ágil e eficiente, contribuindo de maneira assertiva para a construção de um ambiente mais propício ao progresso e bem-estar social.

Dessa forma, a partir das abordagens metodológicas empregadas e embasadas na literatura pertinente ao tema exposto nesta pesquisa, é possível concluir que a pesquisa cumpriu satisfatoriamente seus objetivos e que este estudo constitui um avanço no sentido de que a transformação digital operacionalizada no Programa de Descentralização Administrativa e Financeira - PDAF aprimorou os níveis de equidade, controle, transparência e efetividade do Governo do Distrito Federal.



# REFERÊNCIAS

# REFERÊNCIAS

## REFERÊNCIAS

ALBERTIN, Alberto Luiz; DE MOURA ALBERTIN, Rosa Maria. Transformação digital: gerando valor para o "novo futuro". **GV-EXECUTIVO**, v. 20, n. 1, p. 26-29, 2021.

ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. **Competências na Constituição de 1988, 6ª edição**. Ed. Atlas: Grupo GEN, 2013. *E-book*. ISBN 9788522480692. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788522480692/>. Acesso em: 10 out. 2023.

ALVARENGA, Ana Raquel Costa Ferreira de. **Transformação digital na administração pública: estudo de caso**. 2019. Dissertação de Mestrado.

BARRETO, Diogo. **Nova economia: entenda por que o perfil empreendedor está engolindo o empresário tradicional brasileiro** – 1ª ed. – São Paulo: Editora Gente, 2021.

BRASIL.

\_\_**Decreto nº 8.638, 15 de janeiro de 2016**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2016/decreto/d8638.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/decreto/d8638.htm). Acesso em: 30 set. 2022.

\_\_**Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017**. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/decreto/d9203.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/d9203.htm). Acesso em ago. 2023.

\_\_**Decreto nº 10.332, de 28 de abril de 2020**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2016/decreto/D8936.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/decreto/D8936.htm). Acesso em: 30 set. 2022.

\_\_**Guia da política de governança pública / Casa Civil da Presidência da República** – Brasília: Casa Civil da Presidência da República, 2018. 86 p.: il., color.

\_\_**Lei nº 2.874, de 19 de setembro de 1956**. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/1950-1969/L2874compilado.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/L2874compilado.htm) Acesso em 08 out 2023.

\_\_**Lei nº 3.751, de 13 de abril de 1960**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l3751.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l3751.htm) . Acesso e, 08 out. 2023.

\_\_Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. **Estratégia de Governança Digital da Administração Pública Federal 2016-19**.

2016. Disponível em: <https://www.gov.br/governodigital/pt-br/estrategia-de-governanca-digital/revisaodaestrategiadegovernancadigital20162019.pdf>. Acesso em: 20 ago. de 2023.

\_\_Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. **Estratégia de Governança Digital: Transformação Digital – cidadania e governo. 2018.**

\_\_Tribunal de Contas da União. **Dez passos para a boa governança.** Edição 2 – Brasília: TCU, Secretaria de Controle Externo da Administração do Estado, 2021. 44 p. Disponível em: [https://portal.tcu.gov.br/data/files/D5/F2/B0/6B/478F771072725D77E18818A8/10\\_passos\\_para\\_boa\\_governanca\\_v4.pdf](https://portal.tcu.gov.br/data/files/D5/F2/B0/6B/478F771072725D77E18818A8/10_passos_para_boa_governanca_v4.pdf) . Acesso em: 24 ago. 2023.

BROGNOLI, Tainara da Silva; FERENHOF, Helio Aisenberg. **Transformação digital no governo brasileiro: Desafios, ações e perspectivas.** Revista de Gestão e Tecnologia, v. 10, n. 1, p. 01-11, 2020.

CAVALCANTE, Pedro Luiz Costa; CUNHA, Bruno Queiroz. **É preciso inovar no governo, mas por quê?** 2017.

CERQUEIRA, Anderson Jefferson. **Transformação Digital do Serviço de Registros de Ocorrências na Polícia Militar do Distrito Federal /** Anderson Jefferson Cerqueira; orientador Rejane Maria da Costa Figueiredo. - Brasília, 2019. 106 p.

DE AVILA PLAZA, Charlene; DOS SANTOS, Nivaldo; TARREGA, Maria Cristina VB. A Sarbanes-Oxley Act como instrumento de valores éticos, socioeconômicos e ambientais na governança corporativa: seus impactos no Brasil. **Prismas: Direito, Políticas Públicas e Mundialização (substituída pela Revista de Direito Internacional)**, v. 5, n. 2, p. 195-234, 2008.

DE SOUZA SANTOS, Matheus Henrique. **Aspectos da Governança Digital da Administração Pública Federal do Brasil sob a luz das orientações da OCDE.** Revista Tempo do Mundo, n. 25, p. 331-356, 2021.

DIAS, Diego Tadeu Martins Acioly Ribeiro. **Fatores chaves de sucesso para transformação digital.** 2019. Tese de Doutorado.

DIAS, Reinaldo. **Gestão Pública - Aspectos Atuais e Perspectivas para Atualização.** [Editora Atlas]: Grupo GEN, 2017. E-book. ISBN 9788597013382. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788597013382/>. Acesso em: 18 out. 2023.

DUARTE, Elizângela; CARDOZO, Maria Aparecida; VICENTE, Ernesto Fernando Rodrigues. **Governança: uma investigação da produção científica brasileira no período de 2000 a 2009.** Contabilidade, Gestão e Governança, v. 15, n. 1, p. 115 - 127, 2012.

DZIEKANIAK, Gisele Vasconcelos. **Proposta de um modelo de referência para governo eletrônico 2.0.** Revista Democracia Digital e Governo Eletrônico (ISSN 2175-9391), n° 5, p. 127-146, 2011.

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. **Sarbanes-Oxley Act.** Disponível em: <https://www.govinfo.gov/content/pkg/PLAW-107publ204/pdf/PLAW-107publ204.pdf>. Acesso em 24 ago. 2023.

FREITAS, Daniel Paulo Paiva. **Proteção e governança de dados.** 1. ed. São Paulo: Contentus, 2020. E-book. Disponível em: <https://plataforma.bvirtual.com.br>. Acesso em: 27 ago. 2023.

FREITAS, Wesley RS; JABBOUR, Charbel JC. **Utilizando estudo de caso (s) como estratégia de pesquisa qualitativa: boas práticas e sugestões.** Revista Estudo & Debate, v. 18, n. 2, 2011.

FEU, Rosane Cristina. **Descentralização de Recursos Públicos na Educação e o Papel dos Conselhos Escola Comunidade.** Disponível em: [https://www.editorarealize.com.br/editora/anais/enanpege/2021/TRAB\\_ALHO\\_COMPLETO\\_EV154\\_MD1\\_SA154\\_ID311231102021201701.pdf](https://www.editorarealize.com.br/editora/anais/enanpege/2021/TRAB_ALHO_COMPLETO_EV154_MD1_SA154_ID311231102021201701.pdf). Acesso em: 14 nov. 2023.

GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa.** 7. ed. São Paulo: Atlas, 2022. E-book. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/books/9786559771653>. Acesso em: 3 set. 2023.

GUEDES, Danilo Rodrigues; DA SILVA JÚNIOR, Agnello Rufino. **Governança Pública no Brasil: Estado da Arte dos Estudos Publicados de 2009 a 2019.** Revista Controladoria e Gestão, v. 2, n. 1, p. 370-387, 2021.

HANSEN, Don R.; MOWEN, Maryanne M. **Gestão de Custos: Contabilidade e Controle.** Ed. Cengage Learning Brasil, 2012. E-book. ISBN 9788522109364. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788522109364/>. Acesso em: 06 nov. 2023.

Goulart, Nicole Carvalho **Proposição de novas diretrizes para elaboração do relatório de gestão das entidades do sistema S perante o Tribunal de Contas da União** / Nicole Carvalho Goulart. –

Brasília: IDP, 2022. Disponível em: <https://repositorio.idp.edu.br/handle/123456789/4168>. Acesso em: 14 nov. 2023.

GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL

\_\_**Lei nº 6.023, de 18 de dezembro de 2017.** Disponível em: [https://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/b1020cf205f648a8b7a625c238a7d1eb/Lei\\_6023\\_18\\_12\\_2017.html](https://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/b1020cf205f648a8b7a625c238a7d1eb/Lei_6023_18_12_2017.html). Acesso em: 15 jul. 2023.

\_\_**Decreto nº 39.610, de 1º de janeiro de 2019.** Disponível em: [https://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/d7b71f8fb3864fc0aec117bb1e0ea2ca/Decreto\\_39610\\_01\\_01\\_2019.html](https://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/d7b71f8fb3864fc0aec117bb1e0ea2ca/Decreto_39610_01_01_2019.html). Acesso em 02 set. 2023.

\_\_**Decreto nº 39.736, de 28 de março de 2019.** Disponível em: [https://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/5961832d2d6948a38fd8168088a7ed5b/Decreto\\_39736\\_28\\_03\\_2019.html](https://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/5961832d2d6948a38fd8168088a7ed5b/Decreto_39736_28_03_2019.html). Acesso em 23 ago. 2023.

\_\_**Decreto nº 40.253, de 11 de novembro de 2019.** Disponível em: [Decreto 40253 de 11/11/2019 \(sinj.df.gov.br\)](https://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/40253_11_11_2019.html). Acesso em: 30 set. 2022.

\_\_**Decreto nº 42.403, de 18 de agosto de 2021.** Disponível em: [https://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/65924258c7b9494e8374afb797d22df9/Decreto\\_42403\\_18\\_08\\_2021.html](https://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/65924258c7b9494e8374afb797d22df9/Decreto_42403_18_08_2021.html). Acesso em: 15 jul. 2023.

\_\_**Portaria nº 140, de 17 de maio de 2021.** Disponível em [https://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/5403e5f428fa4c24b89f40c21fb485d3/Portaria\\_140\\_17\\_05\\_2021.html](https://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/5403e5f428fa4c24b89f40c21fb485d3/Portaria_140_17_05_2021.html). Acesso em 08 ago. 2023.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GOVERNANÇA CORPORATIVA. **O que é governança corporativa.** Disponível em: <https://www.ibgc.org.br/quemsomos>. Acesso em: 20 ago. 2023.

LANGRAFE, Taiguara. **Administração: uma abordagem inovadora com desafios práticos.** São Paulo: Fazendo Acontecer, 2018. E-book. (1 recurso online). ISBN 9788566103120. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/books/9788566103120>. Acesso em: 24 ago. 2023.

LOBO, Thereza. **Descentralização: conceitos, princípios, prática governamental.** Cadernos de pesquisa, n. 74, p. 5-10, 1990. Disponível em: <http://educa.fcc.org.br/pdf/cp/n74/n74a01.pdf>. Acesso em: 13 nov. 2023.

LOPES, Karen Maria Gross. **Fatores direcionadores para a criação de valor público na adoção de serviços eletrônicos pelo cidadão.** 2016. Dissertação de Mestrado. Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul.

LOPES, Karen Maria Gross; LUCIANO, Edimara Mezzomo; MACADAR, Marie Anne. **Criando Valor Público em Serviços Digitais: uma proposta de conceito**. Gestão. Org, v. 16, n. 7, p. 207-221, 2018.

LOTTA, Gabriela Spanghero. **Implementação de políticas públicas: o impacto dos fatores relacionais e organizacionais sobre a atuação dos burocratas de nível de rua no Programa Saúde da Família**. 2010. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo.

MARTINS, Humberto Falcão; MARINI, Caio. **Governança pública contemporânea: uma tentativa de dissecação conceitual**. Revista do TCU, n. 130, p. 42-53, 2014.

MENDES, Gilmar F.; BRANCO, Paulo Gustavo G. **Curso de direito constitucional. (Série IDP)**. Editora Saraiva, 2023. E-book. ISBN 9786553624474. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786553624474/>. Acesso em: 10 out. 2023.

OLIVEIRA, Aroldo Cedraz de (coord). **El control de la administración pública en la era digital**. Traducción Ana Helena Barbosa de Oliveira et al. Belo Horizonte: Forum, 2017.

PALOTTI, Pedro Lucas de Moura; FILGUEIRAS, Fernando de Barros; NASCIMENTO, Maricilene Isaira Baia do. **Policy design e múltiplas evidências: proposta analítica da dinâmica da política de transformação digital dos serviços públicos da administração pública federal brasileira**. Boletim de Análise Político-Institucional, n. 24, p. 79–89, 3 dez. 2020

PIETRO, Maria Sylvia Zanella D. **Direito Administrativo**. Editora Forense: Grupo GEN, 2023. E-book. ISBN 9786559646784. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559646784/>. Acesso em: 12 nov. 2023.

PIETRO, Maria Sylvia Zanella D. **Direito Administrativo**. Editora Forense: Grupo GEN, 2023. E-book. ISBN 9786559646784. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559646784/>. Acesso em: 12 nov. 2023.

PINA e CUNHA, Miguel e REGO, Armênio. **Ágil, A Transformação Organizacional para o Digital**. Principia Editora, 2022.

PINHO, José Antonio Gomes de; SACRAMENTO, Ana Rita Silva. **Accountability: já podemos traduzi-la para o português?** Revista de administração pública, v. 43, p. 1343-1368, 2009. Disponível em:

<https://www.scielo.br/j/rap/a/g3xgtqkwFJS93RSnHFTsPDN/?lang=pt>.

Acesso em: 14 nov. 2023.

PIRES, Roberto Rocha Coelho; GOMIDE, Alexandre de Ávila. **Governança e capacidades estatais: uma análise comparativa de programas federais**. Revista de sociologia e política, v. 24, p. 121-143, 2016.

ROSA, Antonio Quintino. Visión estratégica: gobernanza y planificación. In: OLIVEIRA, Aroldo Cedraz de (coord). **El control de la administración pública en la era digital**. Traducción Ana Helena Barbosa de Oliveira et al. Belo Horizonte: Forum, 2017. p. 183-224.

SERPA, Selma Maria Hayakawa Cunha. Nota Técnica-Seaud 2/2013 **Compreendendo os conceitos de governança para controlar**. Revista do TCU, n. 127, p. 34-47, 2013.

SEVERINO, Antônio J. **Metodologia do trabalho científico**. Editora Cortez, 2017. E-book. ISBN 9788524925207. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788524925207/>. Acesso em: 16 nov. 2023.

SILVA, Adriana Zanini da. **A descentralização de recursos financeiros e a organização do trabalho pedagógico: o caso de Santo André. 2013**. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo. Disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/48/48134/tde-21052013-125553/pt-br.php>. Acesso em: 14 nov. 2023.

SILVA, Alexandre Pereira da. **A prestação de contas na gestão do PDAF-DF: de diretor de escola a gestor financeiro?** 2016. 165 f., il. Dissertação (Mestrado em Educação)—Universidade de Brasília, Brasília, 2016. Disponível em: <https://repositorio.unb.br/handle/10482/22657>. Acesso em: 29 out 2023.

SILVA, Francisco José da; SILVA, Edileuza Fernandes. **Relação entre a Descentralização Financeira via PDAF e Rendimento Escolar. Educação & Realidade**, v. 48, p. e122092, 2023. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/edreal/a/qSZjTVPzXsfVySy4HBCbDzK/>. Acesso em: 29 out 2023.

SILVA, Mariana Pereira da. **Economicidade nas compras públicas: uma análise da ferramenta Painel de Preços**. 2022. 37 f., il. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Administração) — Universidade de Brasília, Brasília, 2022. Disponível em: [https://bdm.unb.br/bitstream/10483/31622/1/2022\\_MarianaPereiraDaSilva\\_tcc.pdf](https://bdm.unb.br/bitstream/10483/31622/1/2022_MarianaPereiraDaSilva_tcc.pdf). Acesso em 12 nov. 2023.

SILVA, Nelson. **Transformação digital, a 4ª revolução industrial**. Boletim de Conjuntura, n. 8, p. 15-18, 2018.

TEMOTEO, Newton Flávio de Oliveira. **A escolha dos administradores regionais do Distrito Federal através de eleição direta e a observância da ordem constitucional**. Brasília: IDP/EDB, 2016. Disponível em: <https://repositorio.idp.edu.br//handle/123456789/2123>. Acesso em: 10 out. 2023.

TORRE, S. D. **O Programa de descentralização financeira nas escolas municipais de Curitiba no período 1997/2008: aspectos administrativos, financeiros e jurídicos**. 2010. Tese de Doutorado. Dissertação de Mestrado, Curso de Pós-Graduação em Educação, Universidade Federal do Paraná da Universidade FUMEC. Curitiba.

TRINDADE, Rosângela Rodrigues. **A Gestão do Programa de Descentralização Administrativa e Financeira (PDAF) e seu resultado na autonomia e na democratização: Estudo em Escola do Distrito Federal**. Dissertação (Mestrado). Universidade Católica de Brasília, 2015. Disponível em: <https://bdtd.ucb.br:8443/jspui/handle/tede/1956>. Acesso em: 12 nov 2023.

VELLOSO, Fernando de C. Informática: **Conceitos Básicos**. [Rio de Janeiro]: Grupo GEN, 2022. E-book. ISBN 9788595159099. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788595159099/>. Acesso em: 15 ago. 2023.

VIANA, Ana Cristina Aguilar. **Transformação digital na administração pública: do governo eletrônico ao governo digital**. Revista Eurolatinoamericana de Derecho Administrativo, v. 8, n. 1, p. 115-136, 2021.

VIDAL, Sandra Scherrer de Amorim Nagem. **Inovação e transformação digital em gestão de pessoas no governo federal: caso *sougov.br*** / Sandra Scherrer de Amorim Nagem Vidal. – Brasília: IDP, 2022

WEISS, Marcos Cesar. **Sociedade sensoriada: a sociedade da transformação digital**. Estudos avançados, v. 33, p. 203-214, 2019.

YIN, Robert K. **Estudo de caso**. [Bookman]: Grupo A, 2015. E-book. ISBN 9788582602324. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788582602324/>. Acesso em: 03 set. 2023.

ZANELLA, Liane Carly Hermes et al. **Metodologia da pesquisa**. – 2. ed. rev. atual. – Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração/UFSC, 2011. 134 p.



APÊNDICES

**APÊNDICES**

## APÊNDICES

### APÊNDICE A – Questionário com os servidores das UEXRs.

1. **Prezado(a) servidor(a) da UEX, há quanto tempo é membro?**

- a) cerca de 1 ano
- b) por um período entre 1 a 2 anos
- c) por um período entre 2 a 3 anos
- d) por período de 3 até 4 anos
- e) por período superior a 4 anos

2. **Qual a sua principal função administrativa atual na UEX?**

- a) Coordenador (a)
- b) Tesoureiro (a)
- c) Outra função

3. **Antes da automação da pesquisa de preços no PDAF, como você obtinha os outros orçamentos para compor a necessidade de ter 3 orçamentos diferentes?**

- a) Preço público, por meio de sites disponíveis na internet
- b) Solicitava a outra empresa do ramo

4. **Era fácil encontrar outros 2 orçamentos com empresas semelhantes?**

- a) Sim
- b) Não

5. **Você conseguia verificar com facilidade se a empresa que obteve a menor cotação estava com a regularidade fiscal, trabalhista e jurídica em dia?**

- a) Sim
- b) Não

6. **Você acredita que a implementação do banco de preços diminuiu a responsabilidade dos servidores da UEX na fase de pesquisa de preços e o tempo do levantamento de orçamentos distintos?**

- a) Sim, diminuiu consideravelmente

- b) Sim, diminuiu em certa medida
- c) Não diminuiu

**7. Com a implementação do banco de preços o processo ficará mais transparente?**

- a) Sim, proporcionou uma transparência significativa
- b) Sim, proporcionou em certa medida a transparência
- c) Não proporcionou maior transparência

**8. Em relação ao credenciamento dos fornecedores, incluído toda a regularidade fiscal, trabalhista e jurídica, no aplicativo eletrônico, você considera que melhorou o controle por parte da Administração Pública a respeito de empresas idôneas?**

- a) Sim, melhorou consideravelmente
- b) Sim, melhorou em certa medida
- c) Não melhorou

**9. Você acredita que o processo de credenciamento dos fornecedores reduziu o tempo que a UEX tinha de ficar verificando toda a regularidade fiscal, trabalhista e jurídica da empresa?**

- a) Sim, reduziu significativamente o tempo
- b) Sim, reduziu em certa medida o tempo
- c) Não reduziu o tempo

**10. Considerando sua função administrativa atual na UEX, qual sua percepção com o uso da plataforma PDAF WEB na fase de prestação de contas dos recursos do PDAF?**

- a) Sim, facilitou consideravelmente
- b) Sim, facilitou em certa medida
- c) Não facilitou

**11. Com base na sua experiência, o uso da plataforma PDAF WEB no que tange à prestação de contas ficou mais eficiente?**

- a) Sim, é mais eficiente
- b) Não, é igualmente eficiente
- c) Não, é menos eficiente

**12. – A operabilidade e utilização do PDAF WEB é mais fácil e intuitiva em comparação com o método anterior da implementação da transformação digital no PDAF?**

- a) Sim, é mais fácil e intuitivo
- b) Não, é igualmente fácil e intuitivo
- c) Não, é menos fácil e intuitivo

**13. Tendo em vista que a fase de prestação de contas é a que mais tinha problemas de execução e a mais trabalhosa, com várias Decisões duras no TCDF, você percebe que ao implantar a prestação de contas *pari parius*, com o uso da ferramenta eletrônica, contribuiu para que sua função como servidor público fosse mais valorizada e assim a carga de trabalho em relação à prestação de contas diminuísse?**

- a) Sim, contribui significativamente
- b) Sim, contribui em certa medida
- c) Não contribui

**14. Em sua opinião, o PDAF WEB trouxe benefícios significativos na operacionalização dos recursos relativos ao Programa?**

- a) Sim, trouxe benefícios significativos
- b) Sim, trouxe benefícios em certa medida
- c) Não trouxe benefícios

## APÊNDICE B - Roteiro de Entrevistas

1. Como você descreveria a importância da governança na implementação da transformação digital do PDAF?
2. Como você descreveria os principais objetivos da transformação digital no âmbito do PDAF?
3. Quais parcerias foram estabelecidas para viabilizar a implementação do Cartão PDAF?
4. Como as decisões relacionadas à transformação digital são tomadas no âmbito do PDAF?
5. Quais são os componentes de governança digital para a implementação da transformação digital no âmbito do PDAF?
6. Como os sistemas digitais estão sendo utilizados para fortalecer o controle e o monitoramento das atividades relacionadas ao PDAF?
7. Como a digitalização impactou a eficiência e a transparência no processo de seleção de fornecedores?

## APÊNDICE C – Respostas das Entrevistas

### a) Subsecretária de Acompanhamento de Projetos Especiais (SUAPE):

A governança desempenhou um papel importante na implementação da transformação digital do PDAF, com a gestão dos processos, direcionamento e monitoramento das ações. O governador, Secretários da SEEDF e SEPLAD definiram regras e normas com o objetivo de atender à transparência, eficiência e responsabilidade em todo o processo. Os subsecretários coordenaram os trabalhos operacionais junto com suas equipes, garantindo que as ações estivessem alinhadas para a implementação da automação. A digitalização permitiu uma análise mais rápida e precisa de dados, facilitando a avaliação de fornecedores. A SUAPE coordenou a Comissão de Credenciamento instituída pela Portaria Conjunta N° 40, de 27 de junho de 2022; e foi gestora operacional do Sistema de Gestão de Demandas OASIS para o módulo do sistema de credenciamento. A coordenação envolveu a Subsecretaria de Compras Governamentais, que realizou o Chamamento Público para credenciar os estabelecimentos comerciais e ainda atuou auxiliando na construção do Banco de Preços. Envolveu também a Subsecretaria de Tecnologia da Informação e Comunicação, que foi responsável por recepcionar o Sistema de Credenciamento de Fornecedores de Bens e Serviços na infraestrutura de TIC do Centro de Dados Corporativo Privado do Distrito Federal - CeTIC-DF; evoluir e manter o sistema de credenciamento até o dia 31/12/2022; ela também desenvolveu o Banco de Preços para compor o Edital de materiais de consumo e materiais permanente, trazendo um ganho aos gastos públicos. Todo mês é publicado a lista dos fornecedores credenciados, promovendo assim a transparência e aumentando a confiança tanto para os fornecedores quanto para os gestores que o processo está em conformidade.

### b) Chefe da Unidade de Inovação e Devops:

Tivemos que construir o banco de preço e a primeira ação de governança foi pegar autorização para uso dos dados que seriam usados no próprio banco de preços de materiais de consumos das notas fiscais do consumidor emitidas por empresas do simples. Porque com a parceria com o SEBRA/DF percebeu-se que o melhor seria beneficiar os pequenos empreendedores. Assim, fizeram os credenciamentos em cima disso. Então a gente fazia no banco de

preços das notas emitidas em todo o DF, só com os optantes do simples, ou seja, microempresas.

A SUTIC se inseriu na implementação, tendo em vista que a SEEDF não possuía uma equipe de fábrica de *software* para fazer a automação do PDAF. Então a SUTIC, pediu as notas fiscais da Subsecretaria da Receita (SUREC), da Secretaria de Estado de Fazenda, a qual foi dada a autorização, desde que as informações da empresa não pudessem ser rastreadas, de forma a ficar totalmente anônima a informação da pesquisa de preço, não dando nenhuma característica que possa remeter a qual empresa foi que fez, emitiu aquela nota fiscal.

Foi feita ainda uma visita a uma escola na asa norte para entender as dores, porque o banco de preços seria feito para eles. Assim, foi identificado que a dor maior era conseguir os 2 orçamentos, para construir um preço. O que ocorria com frequência é que a empresa a ser contratada cuidava de trazer os 3 orçamentos. Porque muitas vezes era difícil, dependendo do produto, conseguir 3 orçamentos. Quando as pessoas sabiam que era para o PDAF, o orçamento vinha sempre inflado, porque demorava muito a pagar ou daria muita mão de obra.

Então assim, o banco de preços tem uma importância muito grande, porque era uma dor principal do usuário final da escola, e do processo todo de evitar fraudes, também é extremamente importante porque vai utilizar preços que já foram praticados no mercado. Além de ter ali uma atualização diária daquele banco de preços do banco de notas fiscais. Então você não fica com preços defasados.

Do ponto de vista de governança, para a economicidade e eficiência, transparência, o banco de preços, assim, eu enxergo como um grande feito para o PDAF, pois traz preços realmente praticados pelo mercado. A parametrização foi cuidadosamente pela Subsecretaria de Compras Governamentais, para que conseguisse colocar os algoritmos obedecendo as normas exigidas.

Conseguiu fazer uma solução bem simples, mas bem eficiente, provendo economicidade, no final das contas, porque você tira aquela questão dos 3 orçamentos que podem ser facilmente fraudados.

### **c) Subsecretária de Administração Geral Substituta (SUAG/SEEDF):**

O Cartão PDAF se origina do Decreto do Governador no sentido de fazer com que a modernização chegasse até as regionais de ensino e as unidades escolares (Unidades Executoras). Para que as aquisições de bens e serviços acontecesse de uma forma mais transparente e mais célere. Impactando, principalmente, na transparência dessas compras e dessas aquisições e também na transparência da prestação de contas.

Esse processo se iniciou para corrigir a questão do termo de cooperação em termos de colaboração, pois tinham sido assinados de forma equivocada no passado. Porque a gente assina termos colaboração entre a administração pública e a associação de pais e mestres, a associação de servidores lá da das regionais de ensino e com isso a gente passa a ter um modelo de monitoramento e avaliação diferenciado. Deixando de fazer aquela análise contábil massiva, passando a acompanhar efetivamente a execução do objeto.

A mudança é muito significativa, pois não gera mais um passivo de prestação de contas no final do exercício financeiro, o qual agora se consegue saber se aquela unidade executora, ela está ou não com a adimplência nas prestações de contas. Mostra-se assim uma eficiência das análises, dos julgamentos até para o ordenador de despesas. Tendo em vista que antes um julgamento de prestação de contas poderia durar de um ano a até 3 anos. Hoje essa prestação de contas da Unidade Executora não demorará mais, porque ela será feita ao mesmo tempo.

A transformação digital aprimorou o processo de pesquisa de preço do PDAF, trazida pelo Decreto do Cartão PDAF. Houve a necessidade de se estabelecer um banco de preços, então a gente, junto com a Secretaria de estado de Economia à época, estudou uma forma de buscar os preços dentro do GDF, criando um sistema que a lógica é que a cada pesquisa que se faz de um especificado produto, busca dentro das notas fiscais emitidas nos últimos 5 dias dentro do GDF, referente àquele produto, aplicando uma parametrização de mediana, para que aquele preço fosse estabelecido como o nosso referencial, o qual significa que aquele preço de referência eu posso comprar abaixo, não acima.

A digitalização impactou a eficiência e a transparência no processo de seleção de fornecedores, sendo o maior avanço trazido dentro do processo. Porque quando eu credencio, por meio de um chamamento público de 3 editais, esses fornecedores, eles já sabem quais as regras estabelecidas ao banco de preço, bem como traz toda

regularidade, traz todas as certidões, traz a capacidade técnica, e é possível verificar se o CNAE (Classificação Nacional das Atividades Econômicas) é o que ele pode desenvolver, o que acontecia antes era que CNAE principal é obra, mas construía um foguete.

O gestor muitas vezes era induzido ao erro, pois um profissional chegava na escola para pintar, por exemplo, uma parede e havia uma infiltração. Esse profissional que era um pintor, se habilitava para arrumar a infiltração, sem nenhuma comprovação técnica para tal. Os dois serviços eram embutidos na mesma nota fiscal de pintura e assim permanecia. Agora com a implementação de todos os sistemas de informatização não é mais possível acontecer isso, aprimorando em muito a transparência e melhor gasto do PDAF.

Outro impacto positivo da transformação digital no PDAF foi em relação ao rodízio dos fornecedores, pois antes uma empresa era sempre a mesma contratada. Além disso, agora com o monitoramento pelo aplicativo do Cartão PDAF e da prestação de contas, pode-se monitorar se de fato o recurso do PDAF está sendo investido no pedagógico ou só em infraestrutura.

O principal objetivo do Cartão PDAF é acabar com o uso do cheque, em que as Unidades executoras eram oneradas por usar aquela conta bancária. Cada UEX tinha uma conta bancária para receber o dinheiro do PDAF e a manutenção tinha um custo alto. Com o Cartão PDAF acabou o custo operacional do Cheque para cada UEX. Para isso, foi criada uma conta única do GDF dos recursos advindo do PDAF, em que o dinheiro ali fica sempre aplicado e é pulverizado nos respectivos Cartões.

As parcerias foram feitas com o SEBRAE/DF foi muito relevante, tendo em vista o apoio na questão dos fornecedores, em capacitá-los, em chamá-los na sala dos empreendedores, porque alguns fornecedores têm muita dificuldade com a questão digital. Com a Secretaria de Economia em desenvolver os sistemas, do banco de preços e do credenciamento de fornecedores, e ainda dos editais de chamamento desses. E com o BRB com o aplicativo do Cartão PDAF e da plataforma de prestação de contas.

#### **d) Secretária de Estado de Educação do Distrito Federal:**

O primeiro ponto é a questão do controle, da transparência, em demonstrar para a sociedade que o imposto que eles contribuem para

o Estado, está retornando da melhor forma possível, sendo implementada de forma séria, para que o retorno vai para o estudante. Esse é o objetivo principal: o retorno tem que ser para o aluno, só existe professor, porque têm alunos, só existe escola porque têm alunos, eles é que estão na Constituição, garantido o direito de acesso, permanência na escola, aprendendo com qualidade e resultado.

Então esse é o ponto, é levar o controle, levar a facilidade para o gestor da Unidade Executora. O PDAF era uma coisa absurda, 70% das prestações de contas tinham problemas.

Na operação da Polícia Civil que investigava a morte de um diretor da 410 norte. Verificou que havia um problema que se gastava primeiro antes de receber o dinheiro. Agora vai ser, recebe, para gastar. Você nem roda o cartão se não tiver dinheiro na conta. Nessa investigação descobriu que os fornecedores eram os mesmos fornecedores de todas as escolas do plano piloto.

Como havia um problema de que as emendas parlamentares não estavam chegando especificamente para uma determinada escola, com um fim específico e esse dinheiro caía na conta única da coordenação regional de ensino e acaba não destinando para o local determinado, houve a ideia original de criar um cartão para pequenos reparos. O SEBRAE/DF já tinha idealizado esse cartão para as Administrações Regionais, havia toda a sistemática de como se fazer.

Após isso, o BRB foi chamado para construir toda a sistematização do Cartão PDAF, tendo em vista ser a instituição financeira em que tramita todo o recurso do PDAF. Naquela época, a Secretaria de Educação não tinha uma unidade de TIC para poder desenvolver o sistema. Então foi chamado a SUTIC, da então Secretaria de Economia, para construir um sistema para rodar o Cartão, que é a parte aqui que você credencia os fornecedores, que é a parte que seleciona os itens do banco de preços.

A equipe da Secretaria de Educação levantou as prestações de contas dos últimos 10 anos e catalogaram todos os itens adquiridos, mais de 3.000, para inserir no banco de preços e ter toda a parametrização pronta para a UEX. São 2 anos que estamos nessa luta em implementar essa transformação digital.

O rodízio dos fornecedores foi outro grande feito, para evitar o conluio de empresas, pois no trabalho realizado pela Promotoria de

Defesa do Patrimônio Público, do Ministério Público, foi verificado que em uma regional de ensino todas as obras e reformas foram feitas apenas por 3 empresas, sendo que o dono era o mesmo, mudando apenas o CNPJ. Foi preciso brigar para que fosse implementado.

Nas investigações apurou-se que havia cheques dados em clínica de estética para pagamento de silicone de diretora de escola, compra de carro, reforma de piscina em escola que não há piscina. Eu dou 100 casos aqui. Então, meu propósito é evitar e cuidar dos servidores que são sérios, porque todo mundo cai na vala comum e é a minoria.

Essa automação evita notas fiscais frias, inibe a realização de reformas sem a capacidade técnica respectiva, e evitando que as escolas recebam um serviço inadequado e aqueles servidores da UEX sejam responsabilidades. Isso tudo é para facilitar a vida do servidor.

A escola tem recebido cada vez mais recursos e a qualidade do ensino não está aumentando na mesma proporção, porque aquela escola tem que parar o pedagógico para ficar prestando contas do dinheiro gasto, esquecendo de fazer o mais importante que é o pedagógico, que é um coração da escola. O PDAF é importante para promover a melhoria da escola.

Nossa preocupação diante de tudo isso, era fazer com que o recurso chegasse na escola de uma forma rápida, efetiva, que não rolasse esse conluio, essa coisa horrorosa do fiado.



idn

Bo  
pro  
cit  
ref  
Nos  
são

**idp**

A ESCOLHA QUE  
**TRANSFORMA**  
O SEU CONHECIMENTO